

**EL ACCESO A LA TIERRA A TRAVÉS DE LOS BIENES BALDÍOS, UNA TENSIÓN
ENTRE LAS POSTURAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA**

Nicolás Andrés Arévalo Mayorga

Director de tesis

Michael Alex Monclou Chaparro

Noviembre de 2019

Pontificia Universidad Javeriana

Departamento de Filosofía e Historia del Derecho

Trabajo de grado para optar por el título de Abogado

Tabla de contenido

<i>Resumen del contenido</i>	3
<i>Introducción</i>	4
1. Bienes baldíos	9
1.1. Noción de los bienes baldíos de la Nación	9
1.2. Bienes baldíos inadjudicables.....	12
1.3. Características de los bienes baldíos.....	13
1.3.1. Imprescriptibles.....	13
1.3.2. Inalienables.....	15
1.3.3. Inembargables.....	15
1.4. Legislación agraria de los baldíos.....	16
1.4.1. Siglo XIX.....	16
1.4.2. Siglo XX.....	22
1.4.2.1. Desde 1900 hasta 1936.....	22
1.4.2.2. Desde 1936 hasta 1961.....	28
1.4.2.3. Desde 1961 hasta la actualidad.....	33
1.5. Reforma agraria en Colombia.....	40
2. Protección al campesinado y los bienes baldíos desde la óptica jurisprudencial de la Corte Constitucional	44
2.1. Defensa de los derechos del campesinado por parte de la Corte Constitucional	44
2.1.1. Artículo 64 de la Constitución Política de 1991.....	45
2.1.2. Artículo 65 de la Constitución Política de 1991.....	49
2.1.3. Artículo 66 de la Constitución Política de 1991.....	51
2.2. Protección de los bienes baldíos de la Nación a través de fallos de tutela de la Corte Constitucional.....	52
3. Pérdida del patrimonio público de la Nación por medio de procesos de prescripción adquisitiva de dominio	61
3.1. Pronunciamientos de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia frente a bienes baldíos	61
3.2. La posible configuración de doctrina probable en los pronunciamientos de la Sala de Casación Civil	69
CONCLUSIONES	74
REFERENCIAS	77

Resumen del contenido

La presente monografía pretende estudiar los bienes baldíos de la Nación desde un enfoque legal, histórico y jurisprudencial, con el objetivo de acercar al lector a las múltiples problemáticas que se originan en el campo colombiano. En particular, este trabajo pretende estudiar la tensión existente entre la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia frente a la posibilidad de adjudicar o adquirir mediante prescripción los bienes baldíos. En ese orden de ideas, este trabajo de grado no solo analiza la normatividad de los bienes baldíos, sino también revela la destinación especial que han cumplido a lo largo de la historia, pues han permitido garantizar el acceso a la tierra del campesinado.

Palabras clave: baldíos, campesinos, prescripción, reforma agraria.

Introducción

El conflicto sobre la tierra en Colombia es uno de los grandes dolores de cabeza para todos los gobiernos de turno. La concentración de la tierra en manos de unos pocos, llamados terratenientes, y la dificultad para que la mayoría de la población, en este caso los campesinos, puedan tener acceso a ella, se remonta a un problema que no ha surgido de la noche a la mañana, sino que tiene siglos de haber iniciado y continúa vigente. Esta es una cuestión que algunos autores como Machado (2009) han rastreado desde el siglo XIX “porque la tierra, que es objeto de codicia, poder y disputa por terratenientes y las elites, es también un instrumento vital para la existencia de los pobladores rurales pobres, las comunidades indígenas y las de afrodescendientes” (p.190).

Sería fácil pensar que en un país como Colombia, que cuenta con una extensión territorial lo suficientemente amplia “donde caben los pequeños, los medianos y los grandes propietarios, empresarios, campesinos y comunidades” (Machado, 2009, p.40) no deberían existir mayores problemas y discusiones sobre el tema de la tierra. Sin embargo, lo que se ha evidenciado a lo largo de la historia es que la dificultad frente a la expansión de la frontera agrícola ha aumentado los precios de la tierra productiva, lo que a su vez ha generado mayor interés por la apropiación y acceso a esta.

La tensión frente a los derechos de dominio sobre la propiedad rural se debe a que “Colombia es una de las más grandes y pobladas naciones latinoamericanas, posee una estructura agraria especialmente compleja y una larga tradición de protesta campesina” (LeGrand, 1988, p. 14). Este grupo poblacional ha sido históricamente marginado y sus derechos vulnerados, pues la tierra se ha puesto a disposición de los intereses de grandes empresarios o terratenientes, a quienes les interesa más el prestigio y la riqueza que la productividad de la tierra.

El principal mecanismo con el que ha contado el Estado Colombiano para mejorar la distribución de la tierra y evitar la concentración de la propiedad rural en manos de unos pocos, ha sido la adjudicación de baldíos, que son propiedad de, la Nación para que los campesinos los exploten y se aprovechen económicamente de ellos, mejorando sustancialmente su calidad de vida en la sociedad. Desde la expedición de la Ley 160 de 1994 hasta el Decreto 902 de 2017, se ha replicado con toda claridad quienes pueden beneficiarse de la adjudicación de un bien baldío. A pesar de ello, las posturas que se han desarrollado en las altas cortes dejan ver que no hay un punto de acuerdo frente a los modos de adquirir el derecho real de dominio de estos bienes, dejando en una absoluta inseguridad jurídica a los posibles beneficiarios.

En ese orden de ideas, han surgido posiciones totalmente contrarias por parte de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia en sus pronunciamientos, frente a la asignación de derechos de propiedad sobre bienes baldíos a particulares. Mientras que la Corte Constitucional busca la protección de los baldíos para que sean entregados únicamente a los sujetos de reforma agraria, es decir, al campesinado pobre colombiano; la Corte Suprema de Justicia ha cambiado su postura desde el año 2016, sosteniendo que los procesos de prescripción adquisitiva de dominio se pueden iniciar respecto a bienes presuntamente baldíos.

Ahora, el choque entre las dos teorías surge por la comprensión de lo que es un bien baldío. El artículo 675 del Código Civil Colombiano establece que se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño, no porque no aparezca, sino porque nunca han salido de la esfera patrimonial del Estado. También es de común aceptación por la jurisprudencia que los bienes baldíos no se pueden prescribir contra la Nación, a pesar de que hayan sido ocupados por un largo período de tiempo.

El conflicto surge a raíz de la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, que tuvo que entrar a estudiar una acción de tutela interpuesta contra una oficina de registro de instrumentos públicos, pues se negó a inscribir una sentencia judicial que declaraba la prescripción adquisitiva sobre un bien inmueble, presuntamente baldío, en atención a que sobre el predio no figuraba persona alguna como titular de derechos reales. La decisión de la Corte Constitucional fue negar la protección de los derechos fundamentales del accionante, y en su lugar, dejar sin efectos la providencia judicial que había otorgado el derecho real de dominio al demandante.

Peña-Huertas, Ternera-Barrios y Ruíz-González (2019) afirman:

El análisis que aplicó para el caso fue entender que indicios como la ausencia de propiedad inscrita, de cadenas translaticias del derecho de dominio que den fe del dominio privado y que la solicitud de prescripción se dirija contra personas indeterminadas, conducen a la convicción de que se está ante un predio baldío. (p.34)

Así pues, cuando se presentan estas situaciones de hecho, el juez inmediatamente debería rechazar cualquier demanda cuya pretensión sea la prescripción adquisitiva del bien, de conformidad con el artículo 375 del Código General del Proceso.

Por otro lado, como ya se hizo mención, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en providencia del año 2016, cambió sustancialmente su razonamiento frente a los baldíos de la Nación, y consideró que:

Para sostener la imprescriptibilidad de un baldío se tiene que partir del supuesto que tiene esa calidad, puesto que si no es así se debe presumir, si es explotado económicamente por un particular, que se trata de un bien privado susceptible de prescribirse. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, P. 1776, 2016)

En esta decisión, la Corte acogió la presunción de propiedad privada establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, para diferenciarlos de los bienes baldíos y permitió que el bien se pudiera adquirir por la vía de la prescripción, pues se trataba de una disputa de intereses entre particulares. A diferencia de la sentencia T-488 de 2014, este tribunal consideró que “suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o carencia de titulares de derechos reales inscritos, implica desconocer que hay fundos históricamente poseídos carentes de formalización legal” (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, P. 1776, 2016).

Estas mismas consideraciones han sido adoptadas en otras sentencias de la misma Sala, la cual ha asumido que la prescripción adquisitiva sobre bienes que no cuentan con antecedentes registrales y titulares de derechos reales inscritos es posible, y, por ende, podría ser un camino alternativo para lograr los mismos efectos de la reforma agraria. Dejusticia (2019) manifiesta su preocupación toda vez que:

En esos procesos, los jueces no constatan los requisitos mínimos de reforma agraria, lo cual abre la posibilidad de entregar amplias superficies de baldíos a personas que no son campesinos pobres, con lo cual se afecta la disponibilidad de estas tierras para cumplir el mandato constitucional de favorecer el acceso a la tierra del campesinado. (párr. 5)

Teniendo en cuenta lo anterior, el principal objetivo de este trabajo de grado es determinar si a través de la unificación de sentencias proferidas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se ha creado una nueva doctrina probable en el país en relación con la prescripción de bienes baldíos.

Para lograr este propósito, en el primer capítulo se estudia la legislación agraria de baldíos desde finales del siglo XIX hasta la aplicable hoy en día, con la finalidad de exponer la transformación

de la noción de baldíos y la importancia de los campesinos como sujetos beneficiarios de las adjudicaciones. En el segundo capítulo se revisan a fondo las sentencias de la Corte Constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, incluida la sentencia T-488 de 2014, para estudiar las consideraciones que tuvo este tribunal en su objetivo de brindar una protección completa y adecuada a los bienes baldíos. Posteriormente, en el tercer capítulo se exponen las sentencias dictadas por la Corte Suprema de Justicia a partir de 2016, se relacionan con una de las principales teorías de la propiedad y se determina si puede existir una nueva doctrina probable en la jurisdicción civil. Por último, se presentan algunas conclusiones.

1. Bienes baldíos

1.1. Noción de los bienes baldíos de la Nación

La categoría de bienes baldíos es fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que la mayor parte de la tierra le pertenece a la Nación y por tanto no tiene dueño. De allí la relevancia que tienen en la política pública, puesto que la gran extensión que ocupan a lo largo del territorio nacional ha generado tensiones permanentes entre grandes terratenientes y campesinos que se quieren apropiarse de estos terrenos para lograr obtener suficientes utilidades.

El conflicto por la tierra lo evidenció LeGrand (1988) cuando remarcaba que “el asunto crucial en una sociedad agraria es el acceso a la tierra – es decir, la definición de los derechos de propiedad – y el control de la mano de obra” (p.13). Sin embargo, en una sociedad como la colombiana, en la cual hay múltiples intereses que se contraponen, es difícil determinar quiénes tienen derecho a la propiedad de la tierra.

Además, “el sistema de tenencia de la tierra conocido por el nombre de latifundios y minifundios ha sido considerado desde hace largo tiempo como una de las causas básicas del subdesarrollo económico y la desigualdad social en América Latina” (LeGrand, 1988, p.11). El territorio colombiano no es la excepción, pues se caracteriza por el dominio de la tierra en cabeza de unos pocos, normalmente empresarios territoriales¹, que tienen el poder de hacer valer sus pretensiones contra aquellos que desafíen su dinero.

Para brindar una definición concreta de estos bienes, Villaveces y Sanchez (2016) señalan que “un baldío es un bien inmueble de propiedad de la Nación y ubicado en zonas rurales que, como

¹ LeGrand (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950. A lo largo del texto, el autor hace referencia a los sujetos con prestigio y con recursos económicos que pueden adquirir tierra como terratenientes o empresarios territoriales.

regla general debe ser adjudicado a quienes lo ocupan y cumplan con los requisitos previstos por la ley” (p.10). Es decir, son bienes que están destinados a permitir el acceso a la tierra al campesinado pobre, que nunca ha tenido una porción de tierra para poder lograr su subsistencia y la de su familia. El Código Civil también se pronuncia al respecto y señala que los baldíos “son bienes de la Unión que estando situados dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (Código Civil Colombiano, 1887, Art. 675). En ese sentido, “son tierras públicas que esperan al colono por primera vez, para que allí con el cumplimiento de unos requisitos legales derive su sustento y la incorpore a los bienes productivos de la Nación” (Velásquez, 2010, p.86).

De forma semejante lo manifestó la Corte Constitucional en sentencia del año 1995, al reconocer que “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” (Corte Constitucional de Colombia, C-595 de 1995). Para el campesino, el hecho de materializar sus pretensiones en lograr el título de propietario de algún predio rural se traduce en adquirir una mejor calidad de vida y obtener mayores recursos económicos para subsistir en la sociedad de una forma decente y apropiada.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ahondó más en este concepto, y mediante una consulta del señor ministro del Medio Ambiente acerca del régimen de propiedad aplicable a los recursos genéticos, categorizó las distintas clases de propiedad que distingue la Constitución Política y la jurisprudencia, en privada, estatal y pública. En relación con la propiedad pública recordó que es:

La conformada por lo bienes de dominio público, que tiene también como titular principal al Estado, pero admite excepcionalmente la titularidad de particulares. Esta clase de propiedad está destinada o afectada legalmente a un uso público, a un servicio público, o al fomento de la

riqueza nacional. La constituyen, por consiguiente, los bienes de uso público, tales como ríos, playas marítimas y fluviales, calles, caminos, puentes, plazas, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio; los bienes fiscales o patrimoniales que, afectados a la prestación de servicios públicos, se subdividen en <<fiscales comunes>> (edificios de las oficinas públicas, escuelas, hospitales, cuarteles, granjas experimentales, los lotes de terrenos destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos), en <<estrictamente fiscales>> (los dineros a disposición de las tesorerías, los impuestos, las multas, los recursos del presupuesto) y en <<fiscales adjudicables>>, esto es, los baldíos destinados a ser adjudicados para su explotación económica; y los bienes que forman el patrimonio arqueológico, cultural e histórico de la nación, incluyendo los inmuebles de propiedad particular que hayan sido declarados monumentos nacionales. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 977 de 1997)

Por consiguiente, los bienes baldíos hacen parte del patrimonio público del Estado y este último es su titular principal, quien puede disponer de ellos según los criterios que mejor le parezcan. Empero, puede entregarlos en propiedad a los particulares para que puedan acceder a este medio de producción y fundamentalmente para que les den un uso productivo y eficiente.

Esta es la razón principal por la cual se diferencian de la propiedad privada o estatal, pues en el primer caso, los bienes siempre han estado en la esfera de un particular y el Estado debe respetar su ejercicio. Ahora, en lo relativo a la propiedad estatal, son bienes que pertenecen a la Nación y de los cuales no busca desprenderse o traspasarlos a los particulares, toda vez que “el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él” (Corte Constitucional de Colombia, T-566 de 1992), y si pierde su dominio, estaría afectando su estructura y personalidad jurídica.

Por otro lado, los baldíos se distinguen de los bienes vacantes pues los primeros:

No han salido nunca del dominio o patrimonio del Estado; no han salido de la órbita del Estado.

No han tenido dueño particular y pertenecen al Estado, ya que este se los reserva con el fin de adjudicarlos (...) en tanto los bienes vacantes si tienen dueño particular, salieron alguna vez de la órbita del Estado, pero no se sabe quién es su dueño. (Ochoa, 2014, p.81)

Las dos categorías de bienes son inmuebles, sin embargo, cada uno tiene sus condiciones especiales, pues los baldíos hacen parte de la propiedad pública del Estado y están destinados a promover el acceso progresivo a la propiedad rural del campesinado, mientras que los vacantes no tienen esa finalidad especial, ya que se destinan principalmente a integrar el patrimonio del Fondo Nacional Agrario².

1.2. Bienes baldíos inadjudicables

Ahora bien, no todos los bienes baldíos que están en cabeza de la Nación son adjudicables, pues por su ubicación geográfica o importancia cultural, el Estado se reserva la posibilidad de entregarlos a particulares. Estos son los siguientes:

Los aldeaños a los Parques Nacionales Naturales; los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables; los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales y otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región; los que tuvieren calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado; y donde estén establecidas las comunidades indígenas o que constituyan

² El numeral 8 del artículo 16 de la Ley 160 de 1994 estipula que los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar hacen parte del Fondo Nacional Agrario.

su hábitat. (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos [ILSA], 2015, p.18)

Sobre estos terrenos no procede entonces solicitud alguna de persona natural o jurídica que quiera obtener el dominio de los mismos, pues tienen una protección absoluta que los excluye de cualquier pretensión de explotación económica.

1.3. Características de los bienes baldíos

1.3.1. Imprescriptibles.

Desde el siglo XIX, el modo derivativo correspondiente a la prescripción adquisitiva para adquirir el derecho real de dominio de los bienes baldíos no está permitido por el ordenamiento jurídico colombiano. En ese entonces, ya lo contemplaba la legislación de la época “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 2.519 del Código Civil” (Ley 48, 1882, Art. 3).

A pesar de que, en la actualidad, la jurisprudencia de las altas cortes no ubica a los bienes baldíos como predios que están destinados a ser utilizados por todos los habitantes del territorio nacional, la Ley 48 de 1882 si logra transmitir uno de sus deseos más relevantes, consistente en que la figura de la prescripción no es el camino adecuado para conseguir el dominio de los predios de la Nación.

El fundamento lo expone la Corte Constitucional en providencia del año 1992, en la cual determinó que “la defensa de la integridad del dominio público debe imponerse frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían obteniendo el derecho real de dominio por el transcurso del tiempo” (Corte Constitucional de Colombia, T-566 de 1992). En este punto es donde cobra mayor sentido que el interés de la comunidad prime sobre

el ánimo posesorio de un particular, pues los bienes baldíos al pertenecer al patrimonio del Estado y destinarse a cumplir un fin de servicio público, deben permanecer en su poder para ser distribuidos entre los más necesitados, principalmente los campesinos de escasos recursos.

Güiza, Bautista, Saffon, Fuerte y Rodríguez (2018) también exponían de manera clara la siguiente idea:

La prescripción adquisitiva se sustenta en una idea opuesta a la política de reforma agraria: es una figura que, con ciertos requisitos, permite que los particulares se hagan dueños de bienes de otros particulares, porque parte de la base de que el inicial (...) no le interesa tener más esa propiedad. (párr.5)

Es más, los bienes baldíos no se encuentran a disponibilidad de cualquier particular que tenga ánimo de señor y dueño, pues desde el principio reconoce el dominio eminente del Estado. Por esta razón, no está en juego los intereses de dos particulares, sino una disputa que se origina entre un particular y el Estado, que los protege para que se destinen únicamente a cumplir un propósito de reforma agraria, cual es la distribución equitativa de la tierra a todos los ciudadanos colombianos.

De ahí que, tal como lo señala Velásquez (2010) “no proceda sobre ellos el juicio de declaración de pertenencia” (p.81). Este es un proceso declarativo que busca la prescripción de un bien con el ánimo de hacerse dueño. Para adquirir el dominio bajo este modo, se necesita haber poseído el bien de manera regular e ininterrumpida por determinado tiempo, para que el Estado lo reconozca como propietario.

Empero, el Código General del Proceso dispone que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles, como lo son los bienes baldíos.³ En atención a que “quien

³ Ley 1564 de 2012, artículo 375.

ocupe estos inmuebles no se reconocerá como poseedor ni tendrá las prerrogativas que le otorga la ley para adquirir por prescripción” (Ley 160, 1994, Art.65).

1.3.2. Inalienables.

A pesar de que la jurisprudencia y la doctrina hayan clasificado a los bienes baldíos dentro de los bienes fiscales adjudicables, estos hacen parte de una categoría más extensa, correspondiente a la propiedad pública de la Nación. Por consiguiente, sobre estos bienes inmuebles pesan unas restricciones, pues “no pueden venderse, permutarse, donarse, hipotecarse ni darse en usufructo ni constituir servidumbres pasivas en favor de particulares” (Velásquez, 2010, p.67). Esto lo reconoció la Corte Constitucional en un fallo de 1996, cuando determinó que “los baldíos son bienes inajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando esta se realice, el adjudicatario obtendrá su título de propiedad” (Corte Constitucional de Colombia, C-097 de 1996).

Esta atribución que recae sobre los bienes baldíos tiene todo el sentido lógico y jurídico, pues si el Estado se le permitiera disponer de estos inmuebles, no podría cumplir el mandato de acceso a la propiedad rural en favor del campesinado colombiano. Normalmente los vendería al mejor postor, como sucedió en el siglo XIX, cuando el Estado estaba sumergido en deudas y la única forma de obtener liquidez era entregando las tierras baldías de la Nación. En ese orden de ideas, no se puede realizar ninguna transacción mientras este sea su dueño, con la finalidad de garantizar la entrega equitativa de la tierra a los sujetos de reforma agraria.

1.3.3. Inembargables.

El Código General del Proceso estipula que además de los bienes inembargables señalados en la Constitución Política o en leyes especiales, no se podrán embargar los bienes de uso público y

los destinados a un servicio público cuando este se preste directamente por una entidad descentralizada de cualquier orden.⁴

Toda la razón tiene el instituto procesal en prohibir cualquier medida cautelar que recaiga sobre los baldíos, como bienes que integran el patrimonio público del Estado, si se tiene en cuenta que a es a través de la titulación de baldíos al campesinado que se logra alcanzar el derecho a la igualdad por medio del reparto de la tierra.

En otras palabras, los bienes baldíos no pueden ser perseguidos por los acreedores del Estado con la finalidad de hacerse a ellos para pagar deudas insolutas. En esa medida “su no comercialización y la perturbación que puede ocasionar en un servicio público impiden su embargo o secuestro” (Velásquez, 2010, p.72).

1.4. Legislación agraria de los baldíos

1.4.1. Siglo XIX.

El Estado Colombiano siempre se ha caracterizado por llevar un inventario incompleto e inexacto de los bienes inmuebles que están ubicados dentro de los límites territoriales. De ello da cuenta LeGrand (1988) pues “a comienzos del siglo XIX, nadie sabía exactamente cuáles eran las tierras de propiedad privada y cuáles las de dominio público (...) en consecuencia no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra” (p.24).

Se realizó un sinnúmero de concesiones a particulares durante la época colonial, período en el cual no se tenía la experticia ni el conocimiento necesario para delimitar de forma correcta los

⁴ Ley 1564 del 12 de julio de 2012, artículo 594.

bienes de propiedad privada. Esta situación generó que el Estado Colombiano reconociera su ignorancia frente a la ubicación de bienes de propiedad de la nación, y en ese orden de ideas:

Incluía una cláusula en todas las concesiones efectuadas durante el siglo XIX y comienzos del XX, en la que se hacía responsables a los propios solicitantes de verificar que los predios a los que aspiraban eran realmente de dominio público y no propiedad particular. (LeGrand, 1988, p.24)

La disputa por la propiedad de la tierra no se hizo esperar, y entre campesinos y terratenientes surgió una competencia prolongada por hacer valer sus aspiraciones. Las zonas de frontera se encontraban prácticamente deshabitadas y nunca habían sido objeto de explotación económica, ya que se encontraban alejadas de los principales centros urbanos. No obstante, “con el aumento en la demanda por productos de zonas templadas en el mercado mundial después de 1850, y con la extensión de las redes de transporte, muchas regiones de frontera en América Latina comenzaron a adquirir valor económico” (LeGrand, 1988, p.14).

En este territorio se desataron fuertes conflictos, pues al ser propiedad del Estado, dichas zonas eran objeto de colonización por parte de campesinos que querían mejorar su situación económica⁵. Al mismo tiempo, empresarios que ya contaban con un gran número propiedades rurales, buscaban extender su poder y dominio sobre esta tierra pública.

Mientras la carrera por el acceso a la tierra venía en aumento en el campo, el Estado contemplaba el manejo que le debía dar la política de baldíos. Por un lado “consideraba que la política de tierras estaba destinada a fomentar el crecimiento económico rural y la colonización, mediante la

⁵ LeGrand (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950. Dentro del concepto de campesino se incluyen los colonos de frontera, que son aquellos individuos que cultivaban la tierra o criaban ganado en tierras baldías sin disponer de un título escrito al territorio que habían explotado.

distribución de tierra a precio mínimo entre cultivadores ansiosos por trabajarla” (LeGrand, 1988, pg.33). Este enfoque del Estado beneficiaba sin ninguna duda a los colonos, que expandían la frontera agrícola para encontrar tierra suficiente y vivir de ella.

A pesar de que este razonamiento era el más adecuado, pues permitía que los campesinos tuvieran un fruto producto de su trabajo, el Estado se encontraba en una difícil situación financiera después de la independencia, y se “consideraba a los baldíos como fuente de ingresos para el Estado, así resultaba lógico vender tierra al mejor postor, en lugar de regalarla” (LeGrand, 1988, pg. 33).

Por tal razón, el Estado le brindó mayor importancia a financiar un gobierno sumergido en deudas, que a favorecer a los colonizadores de nuevas tierras con títulos que acreditaran su propiedad. De acuerdo con LeGrand (1988) “desde 1820 hasta 1870 la política de baldíos buscó solucionar los problemas de un gobierno en quiebra, (...) motivo por el cual fueron pocos los colonos independientes que obtuvieron títulos a las tierras que labraban” (pp. 33- 35).

En ese sentido, los campesinos sufrieron las consecuencias de una política que le interesaba más “indemnizar o compensar a los militares de la guerra de la independencia o atraer inmigrantes extranjeros para colonizar tierras de frontera” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2016, p.23), que beneficiar a aquellos que incorporaban los bienes de la Nación a la productividad.

Esta concepción del uso de los bienes baldíos cambió de forma radical décadas más tarde, cuando el gobierno se interesó en recompensar a aquellos campesinos que fomentaran el crecimiento económico rural. Estas ideas fueron expuestas por LeGrand (1988) quien afirmó que “en los mil ochocientos setenta y ochenta se produjo una reforma significativa en la política de baldíos, que tenía el objetivo de promover la explotación económica de áreas de frontera por medio

de concesiones gratuitas” (p.36). La Ley 61 de 1874, expedida en el gobierno de Santiago Pérez Manosalva, y la Ley 48 de 1882, proferida en el mandato de Francisco Javier Zaldúa, ambos políticos liberales, fueron los fundamentos normativos por medio de los cuales, se logró transformar el concepto tradicional de que los baldíos eran principalmente para saldar las deudas del Estado.

De forma concreta, la Ley 61 de 1874 disponía que:

Todo individuo que ocupe terrenos incultos pertenecientes a la Nación, a los cuales no se les haya dado aplicación especial por la ley, y establezcan en ellos habitación y labranza, adquiere derecho de propiedad sobre el terreno que cultive, cualquiera que sea su extensión. (Ley 61, 1874, Art.1)

Entonces, tomaba mayor importancia para el legislador que los colonos tuvieran certeza del dominio que adquirirían sobre los predios que estaban explotando, y que el mismo gobierno se estaba beneficiando, gracias al auge de las exportaciones de los productos locales. Así lo entiende el CNMH (2016) pues “la importancia histórica de esta ley consiste en haber dado prelación en la transferencia de derechos sobre baldíos, a las personas que los ocuparan con casa de habitación y ganados o cultivos” (pp.24-25).

La ratificación del principio según el cual las tierras baldías se adquieren por el cultivo se manifestó en la Ley 48 de 1882, pues “esta normatividad especificaba que, aunque no hubieran solicitado título legal, por el hecho de su ocupación, los colonos adquirirían derechos a la tierra” (LeGrand, 1988, p.38). Este enfoque también tenía su fundamento en el hecho de que los grandes terratenientes del país mantenían los grandes latifundios improductivos, lo que generaba graves perjuicios para la economía nacional, ante la falta de productos para el consumo interno y para la

exportación. Consolidar al campesino como un pequeño propietario era el interés para el gobierno de la época, y brindar las herramientas necesarias para defender su dominio fue el propósito principal de esta ley.

En ese orden de ideas, esta norma les otorgó un carácter especial y dispuso que “los colonos serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario” (Ley 48, 1882, Art.2). Hoy en día este razonamiento que era lógico para la época se debe descartar de plano, porque “el colono reconoce desde un principio el dominio eminente del Estado sobre el bien baldío, posición que es adversa al ánimo propio de señor y dueño de la institución posesoria” (Velásquez, 2010, p.89).

A pesar de que el gobierno del año 1882 se puso del lado de los colonos, en el sentido de brindarles la posibilidad de ser propietarios de las tierras que cultivaban, el esfuerzo del legislador fue en vano. Tal afirmación es desarrollada por LeGrand (1988), la cual considera que “es desconcertante que la mayor parte de los colonos colombianos jamás hubieran logrado establecer títulos de propiedad en áreas de frontera” (p.57). Esta problemática se pudo crear debido a la ignorancia de los campesinos en el conocimiento de la ley y de las facultades que se otorgaban con ella, sin embargo, este no fue el motivo principal por el cual los colonos no lograron acceder a la tierra.

Lo que no fue incluido y evaluado por el legislador es que “aunque la ley ofrecía concesiones gratuitas a los cultivadores, existían muchos costos ocultos y los más gravosos eran los honorarios del agrimensor⁶” (LeGrand, 1988, p.57). De esta manera, aunque los colonos permanecían durante

⁶ LeGrand (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 – 1950. El autor explica que el agrimensor era aquel individuo encargado de la medición y levantamiento del territorio. La ley contemplaba que los solicitantes de concesiones de baldíos debían contratar a estos profesionales y además tenían que incurrir en gastos relacionados con viáticos de los testigos y autoridades locales para verificar la parcela solicitada en concesión.

largos períodos de tiempo cultivando y sembrando la tierra en la cual se establecían, al no contar con un título o documento que pudiera acreditar el dominio sobre dichos terrenos, era muy fácil que personas con mayor capital controvirtieran las pretensiones de estos individuos.

En virtud de la imposibilidad que tenían los colonos para demostrar legalmente que las tierras eran suyas, era común que “el representante del empresario les informara a los colonos, que la tierra donde estaban trabajando era propiedad privada y que por consiguiente debían firmar contratos de arrendamiento o abandonarla” (LeGrand, 1988, p.93). Esta era la estrategia por medio de la cual, los terratenientes se aprovecharon del trabajo que previamente habían realizado los colonos, y además se beneficiaban de incorporar nueva mano de obra en los grandes latifundios al privar a los colonos de su independencia económica.

Según LeGrand (1988) “la formación de grandes propiedades mediante la desposesión de los colonos fue la tendencia dominante entre 1870 y 1920” (p.113). El poder y la riqueza de los empresarios era suficiente para que, con la complicidad de las autoridades locales, se pudieran desalojar a la mayor cantidad de campesinos de las parcelas que venían ocupando. Era frecuente que nunca se hubieran realmente emitido los títulos de propiedad que exigía la Ley 48 de 1882, para vencer en juicio a los cultivadores de terrenos baldíos⁷. En consecuencia, los empresarios “recurrían a la intimidación, a la fuerza, y a artimañas administrativas para salirse con la suya” (LeGrand, 1988, p.114). Los colonos ni si quiera podían gozar del reconocimiento del valor de las mejoras que habían introducido a los predios⁸.

⁷ De conformidad con el artículo 4 de la Ley 48 de 1882 se exigía que el actor que entable un juicio plenario de propiedad contra los colonos debía exhibir los títulos legales que tengan una antigüedad de 10 años.

⁸ El artículo 5 de la Ley 48 de 1882 establecía que aun en el caso de que el cultivador pierda el juicio de propiedad, no será desposeído del terreno que ocupa, sino después que haya sido indemnizado del valor de las mejoras introducidas en el terreno.

1.4.2. Siglo XX.

1.4.2.1. Desde 1900 hasta 1936.

A comienzos del siglo XX la legislación sobre baldíos se mantuvo intacta. Se buscó expandir la frontera agrícola mediante la colonización campesina de las tierras que aún no se habían explotado. Este propósito se vio reflejado en la Ley 56 de 1905, expedida en la presidencia del conservador Rafael Reyes, que “ratificó el precepto según el cual el derecho de propiedad sobre un terreno baldío se adquiere por la ocupación y la explotación del mismo, y por tener en él casa de habitación” (CNMH, 2016, p.34). En igual sentido, se determinó que “en lo sucesivo todo terreno baldío adjudicado a colonos, empresarios, o cultivadores debe trabajarse siquiera en la mitad de la extensión del terreno adjudicado” (Ley 56, 1905, Art.7).

No había entonces ninguna duda de que la Ley 56 de 1905 se había proferido con la finalidad de favorecer a los colonos que pretendían legalizar su dominio ante el Estado. No obstante, tal como lo señala LeGrand (1988):

Una ley aprobada en 1905 le suministró un arma adicional a quienes querían expropiar a los colonos, toda vez que el artículo 15 de la Ley 57 de ese año especificaba los procedimientos de desalojo que podían emplearse contra campesinos que ocupaban una propiedad privada. (p.115)⁹

Como ya se hizo mención, los altos costos administrativos a los que debían someterse los campesinos para lograr ser reconocidos como propietarios, los llevó a vivir en un constante estado de inseguridad jurídica. Toda la tierra que podían trabajar y que nadie reclamaba, luego era

⁹ El artículo 15 de la Ley 57 de 1905 señalaba que cuando alguna finca ha sido ocupada de hecho sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía estaba autorizado para desalojar a los ocupantes en caso de ocultarse o no exhibir contrato de arrendamiento.

solicitada en concesión por los empresarios que veían en ella un grandioso valor económico. Esta situación está muy bien plasmada en:

Dos retratos detallados de desahucios efectuados de acuerdo con la Ley 57 (...) cuando supuestos propietarios de tierra juraron al alcalde que unos campesinos invasores habían ocupado su propiedad, cuando en realidad se trataba de colonos que lo único que habían hecho era cultivar pacíficamente los baldíos. (LeGrand, 1988, p.116)

En ese sentido, no era una cuestión de que el gobierno no estuviera interesado en brindar tierra a los campesinos que buscaban acceder a ella, sino que la problemática recaía en que en la práctica no tenía efecto el ejercicio del derecho de cultivo, que otorgaba los títulos de propiedad de los baldíos a los colonos. De esta manera, fue evidente que “los legisladores fracasaron en darse cuenta de que los empresarios estaban utilizando la Ley 57 de 1905, para acusar a los colonos de ocupación ilegal y arrebatarles sus derechos” (LeGrand, 1988, p.119).

A pesar de la buena voluntad del Estado por promover que los campesinos ocuparan las tierras de la Nación, el conflicto por obtener la propiedad de los baldíos se resolvía normalmente a favor de los intereses de los empresarios, quienes tenían una fuerte influencia en las decisiones que tomaban las entidades judiciales y administrativas locales. Por esta razón, los campesinos terminaron vinculados a grandes latifundios, no como propietarios de los predios sino como arrendatarios, pues era la única herramienta que les otorgaba la ley para no ser expulsados de forma definitiva de la tierra.

Siete años más tarde entró en vigencia la Ley 110 de 1912, nuevo código fiscal que regulaba “la organización, administración y disposición de la Hacienda Nacional” (Ley 110, 1912, Art.1). Expedido en el gobierno de un conservador moderado, Carlos Eugenio Restrepo, este código

consagró una nueva definición de los bienes baldíos, señalando que “pertenece al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado” (Ley 110, 1912, Art.44). Noción diferente a la que está consagrada en el Código Civil y en la Ley 48 de 1882, pues este concepto incluía los bienes que habían salido del dominio de la Nación, pero que volvían a formar parte de su patrimonio por no haberse cumplido los requisitos que estipulaba la ley. Esta subcategoría son los bienes baldíos por reversión, entendidos como “predios en los que se ha presentado una adjudicación a favor de un particular, pero el dominio se ha resuelto por causas previamente definidas en la ley” (Velásquez, 2010, p.88).

Aunque el legislador quería que una mayor cantidad de bienes inmuebles fueran considerados como baldíos, para que fuesen apropiados por parte del campesinado, no fue sino hasta la década de 1920 cuando se produjo una reforma sustancial en la política de baldíos. El sector rural se encontraba fundamentalmente atrasado y el gobierno nacional igualmente se veía perjudicado, pues no podía percibir ingresos en razón al bajo nivel de crecimiento económico de los predios, y la poca capacidad de oferta de productos agrícolas en el mercado. De ello da cuenta LeGrand (1988), haciendo énfasis en que “los estudios de la época sostenían que las grandes propiedades, que abarcaban los territorios más fértiles y accesibles, padecían de una subutilización crónica, eran ineficientes y se resistían a las innovaciones” (p.134).

El deseo de que la tierra la tuviera quien le podía dar un uso adecuado y razonable, se materializó en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia del año 1926, en la cual “los magistrados promulgaron que desde este momento todo el territorio colombiano se presumiría ser baldío a menos que se demostrara lo contrario” (LeGrand, 1988, p.137).

Con este pronunciamiento, el objetivo principal era reconocer que en el territorio colombiano se habían usurpado una gran cantidad de tierras de la nación, y que los títulos que ostentaban los grandes terratenientes eran falsos o inexistentes. De esta manera se introdujo el concepto de “prueba diabólica de la propiedad, pues fue el instrumento mediante el cual se valieron personajes como Jorge Eliécer Gaitán, para sostener que las haciendas no tenían títulos legítimos y defender los derechos de los colonos que habían ocupado tierras incultas”¹⁰ (CNMH, 2016, pp.39-40).

Los que no esperaron por atacar las consideraciones de esta sentencia fueron “los terratenientes notables y empresarios petroleros, quienes se opusieron acerbamente a la revisión de los títulos, con el argumento de que la decisión afectaba la propiedad privada y era anticonstitucional” (LeGrand, 1988, p.138). Tampoco ayudó que al gobierno le resultase sumamente costoso revisar los títulos de propiedad de cada uno de los terrenos en disputa, e “incluso si hallaba que un predio invadido era en realidad un baldío, nada podía hacer pues solo el poder judicial podía fallar sobre la validez de los títulos de propiedad” (LeGrand, 1988, p.187). En ese orden de ideas, los terratenientes se aprovecharon de un sistema judicial deficiente y siguieron beneficiándose de “concesiones de más de 1.000 hectáreas, que representaban apenas el 5 por ciento, pero que correspondía al 57 por ciento de la tierra adjudicada entre 1900 y 1931” (CNMH, 2016, p.42).

La solución que se propuso con la finalidad de desincentivar la formación de grandes latifundios y el surgimiento de pequeños propietarios tuvo resultados desalentadores para el Estado. LeGrand (1988) muestra la lentitud del proceso administrativo de revisión de títulos, pues “en 1935 solo se habían resuelto cuatro de un total de 48 reclamaciones iniciadas por el gobierno” (p.187).

¹⁰ Son tierras que nunca han sido explotadas económicamente y por esta razón no están bajo producción.

Aún con las adversidades, los campesinos tenían la convicción de poder hacer valer sus derechos después de haber trabajado la tierra por tantos años e incluso décadas, con fundamento en que el Estado había reconocido abiertamente el fenómeno de la adquisición de tierras baldías, en manos de terratenientes que no podían demostrar títulos legítimos de propiedad¹¹. Esta situación provocó que “muchos arrendatarios proclamaran súbitamente que eran colonos, no arrendatarios, y que la tierra era propiedad pública, no privada, lo que desencadenó en que empezaran a cultivar sus parcelas, aunque estas se situaran en las grandes haciendas” (LeGrand, 1988, p.152)¹².

En los primeros años de la década de 1930, la situación se había tornado insostenible y las medidas legislativas y judiciales no habían logrado dar una respuesta efectiva a las partes contendientes, es decir, a los colonos y terratenientes. Se necesitó de la intervención del gobierno mediante políticas efectivas para evitar los conflictos por el acceso a la tierra. Con este razonamiento, la primera estrategia que se intentó fue el sistema de parcelación de la tierra sobre la cual existía una disputa por la propiedad. El método que se propuso en su momento fue que los colonos que ocupaban estas tierras, en su calidad de arrendatarios o de trabajadores, la compraban a los terratenientes y posteriormente la subdividían entre quienes realmente la habían trabajado.

La crítica a este programa fue la consecuencia natural de la poca efectividad en el estudio de títulos de los predios, puesto que no se podía aseverar con total certeza que eran de propiedad privada. Entonces los colonos se preguntaban “¿Cómo podía el gobierno recompensar a los

¹¹ Otra motivación normativa para los colonos fue la expedición de la Ley 52 de 1931, en el gobierno liberal de Enrique Olaya Herrera, la cual estipulaba en el artículo 3 que si las pruebas presentadas por el adjudicatario o las que ordene practicar el Ministerio aparecía que los predios no han sido explotados, deberán volver al dominio de la Nación.

¹² Muchos colonos hasta ese momento tenían la condición de arrendatarios pues era el único título que podían ostentar para no ser desalojados de la tierra, de acuerdo con el procedimiento previsto en la Ley 57 de 1905.

terratenientes al comprarles la tierra y exigirle al mismo tiempo a los campesinos que pagaran por tierras que en derecho les pertenecían?” (LeGrand, 1988, p.191).

La confusión sobre qué bienes le pertenecían a la Nación, llevó a que inevitablemente la respuesta a este interrogante se diera con una iniciativa legislativa, que fue la Ley 200 de 1936, expedida bajo el mandato liberal de Alfonso López Pumarejo. Las alternativas que se habían planteado para reivindicar bienes que en realidad no les pertenecían a terratenientes, así como el programa de parcelación, no tuvieron el impacto necesario para transformar la tenencia de la tierra en Colombia. Entonces, “solo mediante una clara diferenciación entre el dominio privado y el público podrían decidirse definitivamente los conflictos de tierras” (LeGrand, 1988, p.193).

Así pues, con el objetivo de reconocer las inclinaciones de unos y otros, se estableció que “se presumen de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo” (Ley 200, 1936, Art.1) y, en sentido contrario, “los predios rústicos no poseídos de esta forma se presumirán baldíos” (Ley 200, 1936, Art.2).

Aunque la Ley 200 de 1936 era muy contundente al consignar que las tierras incultas eran de propiedad de la Nación, esta definición no permitió la redistribución de la propiedad y mucho menos el acceso de los campesinos a la tierra. LeGrand (1988) es muy enfática en establecer que “la Ley 200 estableció una presunción de derecho a favor no de la nación (...) sino del propietario individual” (p.204). Con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, se decidió que “todo el territorio nacional estaba constituido por baldíos, y, por ende, los terratenientes debían presentar los títulos originarios para acreditar su propiedad” (Uprimmy, Güiza, Bautista y Fuerte, 2019, sección de antes de la Ley 200 de 1936, párr. 6).

En contraposición a esta sentencia, la Ley 200 de 1936 había optado por la prueba de la explotación de los terrenos, mediante hechos positivos, para asegurar el dominio de los predios. En efecto, Palacios (2011) coincide en que fue “una ley que defendía la posesión del colono, pero también creaba estímulos, para que grandes empresarios colonizaran y se apropiaran de baldíos (...) ganando el trabajo y las mejoras del campesino que valorizaba las nuevas tierras” (p.201). A diferencia de las otras políticas de baldíos, el retraso que se originó con este nuevo concepto fue que quienes aseguraban la propiedad de la tierra y podían desalojar a quienes la ocuparan indebidamente, no eran únicamente los campesinos, “sino quien tuviera los recursos suficientes para explotar económicamente la tierra, normalmente empresarios agrícolas, ganaderos o especuladores territoriales” (Palacios, 2011, p.207).

Con esta ley culminó un período de agitación social causado por las profundas transformaciones legales en materia de bienes baldíos, que incentivaron a los colonos a luchar por la tierra que labraban. Algunos campesinos lograron titular sus parcelas, pero la gran mayoría sufrió por los continuos procesos de desalojo. La normatividad que prometió dar tierra a los campesinos y desincentivar la concentración de las propiedades rurales se quedó en el papel, lo cual demostró, una vez más, que, sin instrumentos jurídicos dirigidos a atacar las grandes haciendas, no podría existir un cambio profundo en la tenencia de la tierra en Colombia.

1.4.2.2. Desde 1936 hasta 1961.

Durante este período, no hubo una gran producción normativa en comparación con el final del siglo XIX e inicios del siglo XX. A pesar de ello, en el análisis de la historia agraria del país, la Ley 100 de 1944 expedida en el segundo período de Alfonso López Pumarejo, tuvo un impacto importante en materia de baldíos. Tal como la califica Palacios (2011) “fue el complemento esperado y lógico de la Ley 200, un complemento porque fue algo más que una ley de titularidad

jurídica y de baldíos” (p. 209). Con toda razón se afirmaba esto, pues el propósito de la ley era declarar “de conveniencia pública el incremento de cultivo de las tierras y producción agrícola por sistemas que entrañen algún tipo de sociedad, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador” (Ley 100, 1944, Art.1).

Con esta disposición se legitimó el dominio de los terratenientes y ya no había ninguna duda de que el papel de los colonos en el conflicto agrario se resumía al de arrendatarios de parcelas o cosecheros, que trabajaban la tierra a favor del empresario. Aunque esta ley fue “la culminación de la nueva alianza entre el gobierno y los grandes propietarios” (LeGrand, 1988, p.219), otros historiadores la consideraron como un significativo avance para los campesinos, “siempre y cuando se tuviera presente que la Ley de tierras había logrado el saneamiento masivo de la propiedad rural” (Palacios, 2011, p.209).

Por otro lado, resulta interesante que la referencia histórica principal para los doctrinantes de derecho privado colombiano, como Velásquez y Ochoa Carvajal, fue la Ley 137 de 1959, denominada como la Ley Tocaima, proferida en el segundo período del liberal Alberto Lleras Camargo. En contraposición con los historiadores que la pasaron por alto, pues no la consideraron como pieza clave para entender el problema de la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia. Lo especial de esta ley fue que “tuvo como finalidad, solucionar la titularidad de bienes baldíos existentes en las áreas urbanas de asentamiento poblacional de los municipios” (Velásquez, 2010, p.90), sin considerar los enormes conflictos que surgían en el campo por el acceso a la propiedad.

De esta manera, el objetivo primordial de la Ley Tocaima era que:

Ante el auge de las construcciones desarrolladas en terrenos baldíos, la nación cediera al municipio de Tocaima y a todos los municipios del país los baldíos existentes en las áreas

urbanas con el único fin de transferírseles a título de compraventa a los particulares que hubieren realizado mejoras sobre ellos. (Velásquez, 2010, p.90)

En relación con esta ley, también fue importante un pronunciamiento del Consejo de Estado del 2004, en el cual se resolvió que “la vigencia de la ley 137 de 1959 se contrajo a los ocupantes de bienes baldíos al momento de su expedición” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1592 de 2004) y por esta razón, no podían beneficiarse de la venta aquellos individuos que ocuparan con posterioridad estos predios. En igual sentido, Ochoa (2014) se refirió al concepto del Consejo de Estado señalando que “hasta 1959, tuvo vigencia la llamada ley Tocaima, ya que quien hiciera mejoras con posterioridad a la ley, no tendría acomodo dentro de ella” (p.84).

Este modo de adquirir la propiedad, plasmado en esta ley, fue el que había tenido mayor importancia para el gobierno nacional desde el siglo XIX, con la Ley 61 de 1874 y la Ley 48 de 1882, pues el dominio de los baldíos se adquiría con ocupación y explotación económica, teniendo en cuenta que merecía la propiedad aquel colono que utilizara eficientemente la tierra y logrará que fuera un bien productivo.

Sin embargo, desde la óptica del derecho civil, cuando se hace referencia a los baldíos de la Nación, no es relevante la lucha de los colonos que se originó décadas atrás en el campo, pues no podían obtener la propiedad a pesar de que la ley los protegía. Además, la gran mayoría de conflictos y disputas nacieron en regiones de frontera, en las que los colonos se abrían paso en terrenos inexplorados para obtener un sustento básico y lograr una mejor calidad de vida.

En ese sentido, el estudio de los aspectos agrarios, especialmente de los baldíos, desde la disciplina del derecho civil resulta limitado y abstracto, si se tiene en cuenta que la referencia a la

Ley 137 de 1959 no comprende los complejos aspectos de la ruralidad, y, por el contrario, centra su atención en los territorios donde hay mayor control por el Estado. Ello puede contribuir a la interpretación de que “las políticas son muy cambiantes y acomodadas tanto a los intereses como a las concepciones de los diferentes gobiernos, sin contar con una visión clara del problema de tierras” (Machado, 2009, p.185). De allí que sea importante preguntarse ¿Por qué la doctrina civilista se concentró en una ley que solamente se pronunció sobre los baldíos existentes en las áreas urbanas? ¿Acaso para esta rama del derecho solo son importantes las disputas por el dominio de los baldíos en los centros de poder donde el Estado ejerce mayor soberanía?

Finalmente, en este lapso de tiempo, la última gran apuesta por transformar la concentración de la tierra en el campo fue la Ley 135 de 1961, promulgada en el segundo gobierno de Alberto Lleras Camargo como “una reforma social agraria, que debería transformar los patrones tradicionales de distribución de la tierra, prestar servicios técnicos y sociales a sus beneficiarios y mejorar su calidad de vida” (CNMH, 2016, p.77). Por medio de esta ley se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y se le encargó como función principal la de “administrar en nombre del Estado las tierras baldías, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas” (Ley 135, 1961, Art.3). Cabe señalar que, luego estas funciones serían asumidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder- en virtud del Decreto 1300 de 2003, y en la actualidad están radicadas en la Agencia Nacional de Tierras, con fundamento en la promulgación del Decreto 2363 de 2015.

Los objetivos que pretendía alcanzar esta ley eran:

Reformar la estructura social agraria a través de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica (...) fomentar la adecuada explotación económica (...) de tierras incultas, ociosas o deficientemente utilizadas y (...) crear

condiciones para que pequeños arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra. (Ley 135, 1961, Art.1)

Esta ley reconocía de forma expresa que el derecho a la propiedad no había podido ejercitarse por todos los grupos que explotaban económicamente la tierra, y que solo algunos habían tenido el privilegio de usar y gozar las tierras, para percibir de ella los frutos que generaba. Por esta razón, tuvo en cuenta que incluso al otorgarse garantías suficientes a los campesinos que trabajaban las grandes haciendas, su anhelo principal era obtener el dominio así fuera de una pequeña parcela.

Esto se puede evidenciar en el capítulo VII sobre extinción de dominio de tierras incultas, estipulando que “al quedar en firme la resolución que declara extinguido el dominio, el Instituto podrá adjudicar a los colonos que hayan cultivado esos predios las porciones que les correspondan conforme a las nomas sobre baldíos” (Ley 135, 1961, Art.26). En lo restante, se mantuvo la teoría de que los baldíos debían ser el principal instrumento para dotar de tierra a los campesinos, los cuales debían “demostrar que tenían bajo explotación las dos terceras partes al menos, de la superficie cuya adjudicación solicitaban” (Ley 135, 1961, Art.29).

En términos de resultados, LeGrand (1988) afirmó que “la nueva reforma colombiana fue una decepción para los campesinos, pues la oposición (...) de los grupos agrarios de presión que representaban a los hacendados, socavó los aspectos redistributivos de la reforma” (p.225). Así mismo lo consideraba Palacios (2011), al mencionar que “la reforma agraria tuvo poco avance debido a los enormes costos presupuestales que daban prueba de la debilidad relativa del Estado” (p.224).

Durante este período no se manifestó mayor afectación a los derechos de propiedad de los grandes terratenientes, pues el modelo de grandes latifundios continuó imperando en el campo

colombiano. No obstante, no puede negarse el impacto que generó la ley en la conciencia de los campesinos, acerca de la seguridad que tenían pues las tierras que explotaban podían ser realmente suyas. Así pues, el CNMH (2016) muestra una perspectiva diferente de esta normatividad con resultados concretos, al evidenciar que:

La reforma agraria incentivó, como ninguna otra ley, la legalización de baldíos explotados por colonos y esto lo comprueba el hecho de que entre 1962 y 1987 fue titulado el 55 por ciento del total de terrenos adjudicados por el Estado colombiano desde 1903 hasta 2012. (p.102)

El éxito de la reforma al fin podría materializar la célebre frase del expresidente Carlos Lleras Restrepo “más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios” (CNMH, 2016, p.81).

1.4.2.3. Desde 1961 hasta la actualidad.

Después de la promulgación y vigencia de la reforma agraria de 1961, dos cambios importantes se dieron en materia legislativa, uno fue:

La expedición de la Ley 30 de 1988 bajo la administración de Virgilio Barco, mediante la cual se buscaba reactivar la reforma agraria en medio de un intento de paz con los grupos insurgentes (...) y el otro la Ley 160 de 1994, en el gobierno de Ernesto Samper, la cual introdujo el mercado subsidiado de tierras como mecanismo redistributivo. (CNMH, 2016, p.109)

En líneas generales, la Ley 30 contempló como requisito indispensable para la adjudicación de baldíos, el hecho de que se haya efectuado “una ocupación previa de los bienes (...) y además fijó un límite de 450 hectáreas por persona” (Ley 30, 1988, Art.10) para evitar la concentración masiva de terrenos en manos de un solo peticionario.

De igual forma, un asunto interesante que incluyó esta normatividad fue la excepción a las adjudicaciones en propiedad de tierras baldías, “entre 450 y 1.500 hectáreas a las empresas especializadas del sector agropecuario o que se dedicaran a la explotación de cultivos agrícolas o de ganadería extensiva” (Ley 30, 1988, Art.11). Lo más polémico de este artículo es que no exigía ocupación previa para adquirir el dominio de los terrenos, en cambio, los colonos sí debían acreditar una explotación económica del bien que demostrara su interés en el mismo, situación que configuraba una discriminación en su contra.

Además, tampoco se respetaron los límites que fijaba la ley, pues los casos de adjudicaciones de baldíos que superaban las 1.500 hectáreas fueron frecuentes después de 1988. Un dato que revela esta información es el que expone el CNMH (2016) pues “entre 1988 y 1994, el INCORA adjudicó ocho baldíos de más de 5.000 hectáreas que sumaban 84.811 hectáreas” (p.113). Esta situación demostró que había otra gran dificultad en el campo para efectuar una equitativa distribución de la tierra, consistente en que “la mayoría de los colonos que solicitan la legalización de sus fundos carecen de recursos económicos para explotar terrenos medianos y grandes” (CNMH, 2016, p.121).

En consecuencia, aunque la tierra podía estar a disposición de cualquier ciudadano colombiano interesado en apropiarse de ella, la falta de capital era una limitante importante para adquirir terrenos de mayor extensión. Los colonos que lograban obtener los títulos de propiedad a través de su trabajo quedaban relegados a una posición de pequeños minifundistas, mientras que los empresarios, aprovechándose de la falta de control del Estado sobre las concesiones, adquirirían terrenos baldíos mucho más grandes de lo que la ley permitía.

Como consecuencia de las dificultades que aún persistían en el campo para el campesinado colombiano, y en virtud de que “el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confería amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con terrenos

baldíos” (Corte Constitucional de Colombia, C-595 de 1995), seis años después el Congreso de la República profirió la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Frente a las disposiciones que integraron esta ley, que actualmente regula aspectos importantes de los baldíos, lo primero que hay que señalar es que “incorporó el mercado asistido de tierras, como el principal mecanismo de acceso a la tierra por parte del campesinado minifundista o que carecía de este medio de producción” (CNMH, 2016, p.124).

La figura consistía en “la entrega de un subsidio al campesino sujeto de reforma agraria, con cargo al presupuesto del INCORA, con el objetivo principal de que el subsidio permitiera comprar la tierra” (Ley 160, 1994, Art.20) en la cual se establecería junto con su familia. Si bien era claro que el subsidio lo debía recibir el campesino pobre, no se señalaba en ninguna parte cual era el valor al cual podía acceder en su condición de beneficiario, motivo por el cual el artículo original fue derogado por el artículo 29 del Decreto 902 de 2017, que dispone la entrega al campesino de un Subsidio Integral de Acceso a Tierra, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra.

Aun cuando el mercado asistido se consagró como el sustituto perfecto para alcanzar una distribución más efectiva de la tierra al campesinado, la ley también se concentró en los procedimientos de titulación de baldíos y se aseguró de proteger estos bienes, para que solo se pudieran adjudicar a los sujetos de reforma agraria. En ese orden de ideas, la Ley 160 de 1994 estableció que “la única forma de adquirir la propiedad de terrenos baldíos adjudicables es a través de título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria” (Ley 160, 1994, Art.65).

No obstante, de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano, para la adquisición del derecho real de dominio se requiere de título y modo, siendo el primero “el acuerdo de voluntades verbal o escrito, creador de obligaciones, y el modo la ejecución de ese acuerdo en un momento posterior diferente del inicial” (Velásquez, 2010, p.264). La ley ya era lo suficientemente clara en señalar que “el título en la adquisición de un baldío es la resolución que en ese sentido expide el Incoder” (Ochoa, 2014, p.83), pero no había una certeza respecto del modo, pues desde antes de que la Ley 160 de 1994 entrara a regir, ya existían distintas posturas entre las altas cortes sobre cuál era la forma adecuada para adquirir el dominio de un bien baldío.

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 1978 (como se citó en Velásquez, 2010) afirmaba para la época que:

Quien incorpora su trabajo a los baldíos de la nación y los mejora con edificaciones, plantaciones o sementeras que acrecientan la riqueza pública, adquiere de inmediato el dominio del suelo, no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación con que el ordenamiento protege y respalda al poseedor económico de tierras sin otro dueño que el Estado. (p.88)

Este razonamiento permitía que, con la sola prueba de explotación económica del bien de la Nación por parte del interesado, el Estado perdía inmediatamente su titularidad y no podía disponer más de él, limitando su potestad de adjudicarlo a quien considerara había cumplido los requisitos de ley.

Por esta razón, en una decisión que consideraba a los baldíos como una manifestación de la soberanía del Estado, el Consejo de Estado recordó que:

La sola explotación económica no es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, puesto que esos hechos solo constituyen una presunción de dominio, la cual se logra, en

verdad, mediante la adjudicación que, al titular de esa situación, hace el Estado. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 9 diciembre 1983)

Estas consideraciones se vieron reflejadas en la Ley 160 de 1994, pues si bien no puede haber adjudicación de baldíos sin ocupación previa, los interesados en adquirir la propiedad de estos bienes solo tienen una mera expectativa frente a la resolución administrativa de adjudicación por el Estado.

Con todo, la discusión se resolvió mediante el Decreto 2664 de 1994, por el cual se reglamentó el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994. En relación con los requisitos que debía cumplir el peticionario para la adjudicación del terreno, dispuso que “debían demostrar que tenían bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie solicitada y (...) una ocupación y explotación previa que no inferior a cinco años” (Decreto 2664, 1994, Art.8), lo cual fue una nueva exigencia pues presionaba a los interesados a demostrar una actividad económica en un plazo determinado. A pesar de ello, el cambio más importante fue considerar que la ocupación de tierras baldías no constituye título ni modo para adquirir el dominio, motivo por el cual el hecho de permanecer en estos predios durante un largo período de tiempo no era razón suficiente para adquirir la condición de propietario.

En consecuencia, se puede predicar que “el modo, haciendo caso al espíritu del decreto, es la tradición que opera cuando se registra el título en la oficina de registro de instrumentos públicos competente” (Ochoa, 2014, p.83). El tradente será el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, hoy Agencia Nacional de Tierras, y el adquirente quien ha solicitado la adjudicación del bien baldío y ha cumplido con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, habiendo de una parte intención de transmitir y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo. Por esta razón, el modo originario de ocupación que había sido el fundamento principal para obtener el derecho real de dominio de

los baldíos desde finales del siglo XIX, se convirtió en un simple requisito de forma a partir de este decreto, y la legislación colombiana lo limitó estrictamente a los bienes muebles que no pertenecen a nadie.¹³

Ahora, con la experiencia que se había vivido en el pasado y la problemática relacionada con la usurpación masiva de baldíos por individuos que en muchos casos eran grandes terratenientes, en la Ley 160 de 1994 se definió quiénes eran los beneficiarios de tierras así: “no pueden ser adjudicatarios de baldíos las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales y quienes tuvieran la calidad de propietarios o poseedores de otros inmuebles rurales en el territorio nacional” (Ley 160, 1994, Arts.71 y 72). Mientas que en el artículo 4 del Decreto 902 de 2017 se modificaron estos requisitos y quedaron de esta forma:

Podrán ser sujetos de acceso a tierra los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras, sin tierra o con tierra insuficiente, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos: (i) no poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras; (ii) no ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana; (iii) no haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que las extensiones de tierra a las que se accedió sean inferiores a una UAF; (iv) no ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia en firme y (v) no haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza.

¹³ Código Civil Colombiano, artículo 685.

De acuerdo con lo anterior, el Decreto 902 de 2017 fue más excluyente con los campesinos que querían obtener tierra, pues se enfocó en proteger el sector más vulnerable -aquellos que tienen como patrimonio una cifra menor a los 250 salarios mínimos legales- y dejó por fuera una cantidad importante de individuos que tienen enormes dificultades para adquirir el dominio de predios rurales. También siguió contemplando que “los baldíos que se adjudiquen no pueden superar unos topes de hectáreas: la Unidad Agrícola Familiar (UAF)¹⁴, que varía según las características de cada región y busca evitar la concentración de la tierra” (Güiza et al., 2018, párr.4). Igualmente, mantuvo incólume la obligación de parte del potencial beneficiario de realizar una explotación económica del bien que corresponda a la aptitud física del predio.

Por último, en relación con la explotación de la tierra que se requiere para mantener el derecho de propiedad sobre los baldíos adjudicados, el Decreto 1071 de 2015 dispuso un procedimiento administrativo especial agrario de reversión de baldíos adjudicados, con el propósito de que estos terrenos vuelvan a entrar al patrimonio de la Nación. La motivación principal de esta facultad con la que cuenta el Estado es que una vez “se verifique el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o la tierra no se destine para los fines que se hubieren previsto” (ILSA, 2015, p.28), la Nación vuelve inmediatamente a ser el único dueño.

De acuerdo con la normatividad, las causales para que se efectúe la reversión pueden ser que el adjudicatario no esté explotando la tierra, caso en el cual está incumpliendo con la función social de la propiedad, o en efecto si la está explotando, pero en contravía de las “normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables” (Ley 160, 1994, Art.65). En esta

¹⁴ El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 dispone que es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, que permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

circunstancia entonces “puede afirmarse que el bien tuvo un propietario particular anterior, pero vuelve a recuperar su calidad de baldío” (Velásquez, 2010, p. 87).

El repaso por la normatividad y jurisprudencia colombiana referente a los bienes baldíos de la Nación revela una confrontación directa entre los campesinos y terratenientes por el acceso a la propiedad de los predios rurales. Mientras que los primeros querían llegar a ser propietarios a través de una ocupación pacífica de los terrenos que le pertenecían a la Nación, los terratenientes se encargaron de valerse siempre de su poder ante las autoridades locales, o de cualquier otro instrumento que les permitiera controvertir las pretensiones de los campesinos.

En su gran mayoría, estas disputas por el control de los baldíos terminaron resolviéndose a su favor, y a pesar de las buenas intenciones del Estado, el campo colombiano siguió manteniendo la estructura de grandes latifundios improductivos. La Universidad Nacional expone la situación crónica que viven los campesinos, pues “el 82% de la tierra productiva está en manos del 10% de los propietarios y el 67,6% de la tierra explotada está concentrada en fincas de más de 500 hectáreas” (Güiza et al., 2018, párr.2). Viendo estos resultados, surge la duda de ¿por qué el Estado nunca se encargó de hacer una política de reforma agraria que en verdad permitiera la redistribución de la tierra?

1.5. Reforma agraria en Colombia

La balanza de la situación en el campo siempre ha estado del lado de las clases dirigentes del país, situación que ha generado un conflicto de carácter permanente, en el entendido que se vulnera uno de los principales propósitos de la Constitución Política de 1991, consistente en la igualdad real y efectiva de todos los ciudadanos colombianos¹⁵. El acceso progresivo a la tierra en favor del

¹⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 13.

campesinado debe comprenderse como parte de este derecho fundamental, pues solo así se garantizan las condiciones de vida digna y desarrollo económico y social. Aunque este sea el ideal para el Estado Colombiano, Machado (2009) exponía que “el control del territorio por grupos al margen de la ley, por grupos empresariales colombianos y por empresas y capitales transnacionales, vía megaproyectos, está al orden del día” (pp.13-14).

De allí surge el concepto de reforma agraria, que consiste en “una política que busca transformar las estructuras agrarias convertidas en un obstáculo al desarrollo económico, social y político de las áreas rurales y de la sociedad en general” (Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH], 2013, p.18). Por esta razón, la principal solución para transformar de forma definitiva la inequitativa tenencia de la tierra, es disminuir el poder que tienen los terratenientes y otros grupos económicos en el campo, y limitar su influencia, para que el campesino tenga un papel más preponderante en el desarrollo económico del país.

El principal mecanismo que tiene la reforma agraria para promover el acceso a los recursos productivos es la redistribución de la tierra, pues solo por medio de la afectación a los grandes latifundios que ya están constituidos, se puede crear una clase de pequeños propietarios que podrán gozar de una parte de estos terrenos. De esta forma lo manifestó García (como se citó en CNMH, 2013) cuando señalaba que debe realizarse una “estrategia de modificación y sustitución de la estructura agraria tradicional por medio de (...) la redistribución de la tierra, los ingresos y el poder político” (p.15).

Sin embargo, en Colombia, ante el miedo que podía generar para los propietarios de grandes extensiones de tierra el hecho de perder el dominio sobre sus predios, la redistribución no se planteó como el instrumento idóneo para dar solución a la problemática rural. Como lo observaba Machado (2009):

Los intentos de buscar cambios en la sociedad a través de la reforma agraria han fracasado en sociedades de capitalismo tardío, por las resistencias al cambio de las clases dirigentes, y en particular, de los terratenientes; las clases incrustadas en los niveles jerárquicos de la política y el Estado; donde no se encuentra una voluntad política para hacer el cambio. (pp. 17-18)

El estado colombiano no brindó una atención oportuna al asunto de tierras, y, por ende, se tornaba completamente inviable afectar los predios de quienes ostentaban el poder en el país.

Como consecuencia de lo anterior, la única estrategia que ha sido constante para consolidar una reforma agraria ha sido la adjudicación de bienes baldíos por parte del Estado. El CNMH (2016) lo evidencia, pues “ha sido prácticamente la única política estatal de distribución de la tierra que ha tenido continuidad a lo largo del tiempo, no obstante las innumerables modificaciones que los gobiernos han introducido a la legislación y reparto de estos” (p. 20).

Frente a los efectos positivos que puede generar esta política, Villaveces y Sánchez (2015) son enfáticos en señalar que:

La legislación de baldíos siempre ha tenido tres grandes motivaciones: permitir el acceso a la tierra para contribuir al desarrollo económico y mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable, mejorar la distribución de la tierra con miras a la reducción de la desigualdad de la tenencia y coadyuvar a contener las tensiones sociales, especialmente el conflicto agrario. (p.10)

Aunque las disputas por la propiedad de la tierra no están cerca de culminarse, tampoco hay duda alguna que las resoluciones administrativas de adjudicación de baldíos en favor de campesinos han contribuido en algo a que la tierra no se encuentre tan altamente concentrada como en el pasado. Es así que “entre 1995 y 2012 el Estado expidió 126.388 resoluciones de adjudicación a personas naturales por un total de 5.031.556 hectáreas” (CNMH, 2016, p. 156). Con base en ello,

el Estado debe realizar una labor intensiva de protección de los baldíos y debe contar con el apoyo de una jurisprudencia sólida, en este caso de la Corte Constitucional, para impedir que los bienes de la Nación salgan de su patrimonio por las vías inadecuadas.

2. Protección al campesinado y los bienes baldíos desde la óptica jurisprudencial de la Corte Constitucional

2.1. Defensa de los derechos del campesinado por parte de la Corte Constitucional

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, se reconoció que el Estado debía aplicar políticas diferenciales y tener un tratamiento especial frente al campesino, pues este grupo poblacional no tenía mayores garantías frente al cumplimiento y efectividad de sus derechos. Así lo retrata la Corte Constitucional en providencia del año 2017, pues:

Queda claro que la población campesina es un sujeto de especial protección constitucional, no solo por la vulnerabilidad que es consecuencia de su marginalización histórica, sino ante los nuevos riesgos que traen consigo las profundas modificaciones en producción de alimentos y en el uso de los recursos naturales. (Corte Constitucional de Colombia, C-077 de 2017)

En este orden de ideas, se entendió que el campesinado estaba alejado del desarrollo económico del país y por esta razón, sometido a condiciones de pobreza y atraso, circunstancias que le impedían el goce de una buena calidad de vida acorde con la importancia de su trabajo en la economía colombiana.

La Constitución Política de 1991 se encargó de ser el vehículo principal por medio del cual, los campesinos lograrían tener una seguridad jurídica frente a la propiedad de la tierra y acceso a otros bienes y servicios esenciales básicos, que les permitirían alcanzar una igualdad real y material frente a los demás ciudadanos colombianos.

Así pues, la Constitución Política sintetizó la protección al campesinado en tres artículos que hacen parte del Capítulo II de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, en particular en los artículos 64, 65 y 66 que consagran medidas efectivas para garantizar el progreso de estos

individuos. Estos mandatos se han interpretado como “el Corpus Iuris del campesinado, que comprende tanto los derechos para implementar una estrategia global de desarrollo rural a favor de la población campesina (...) como los derechos que protegen la realización del proyecto de vida campesina” (Uprimmy et.al, 2019, sección del fin constitucional de los baldíos, párr. 7).

Dentro de la estrategia global de desarrollo rural, se encuentra el deber del Estado de facilitar el acceso a la tierra a favor de los trabajadores agrarios, la seguridad alimentaria y las facilidades en cuanto al otorgamiento de créditos al campesino. Cada uno de estos derechos se expondrá de manera detallada, atendiendo los criterios que ha adoptado la Corte Constitucional en sus pronunciamientos.

2.1.1. Artículo 64 de la Constitución Política de 1991.

En esta disposición se encuentra reflejado el mandato dirigido a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, para favorecer al campesinado colombiano que carece de ella, para así poder incrementar los ingresos de esta población y asegurarles a los trabajadores agrarios el desarrollo de su proyecto de vida en un territorio determinado. La Corte Constitucional, haciendo referencia a la destinación de los bienes baldíos para cumplir con los propósitos de reforma agraria, en sentencia de 2017 manifestó que:

Esta destinación no solo es acorde con algunos de los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho, sino que se instaura como un mandato primordial, progresivo y generalizable en cabeza del Estado, a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra. (Corte Constitucional de Colombia, C-077 de 2017)

En ese orden de ideas, este deber que propende por satisfacer la demanda de tierra de los campesinos, se instaura como una de las políticas que el Estado no puede obviar o incumplir en

ninguna situación, pues de su realización depende el mejoramiento y bienestar de toda la sociedad y el desarrollo económico del país. Así mismo, la atención prioritaria que el Estado le debe brindar al fomento de la democratización de la propiedad rural a favor de los trabajadores agrarios es producto del reconocimiento a una población invisibilizada durante siglos.

Lo anterior se puede evidenciar en un fallo del año 2002, en el que la Corte Constitucional hizo referencia al carácter primordial que el Estado Colombiano le debe otorgar al cumplimiento del artículo 64:

El fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y a la marginalización social. (Corte Constitucional de Colombia, C-006 de 2002)

Ahora, que sea un mandato de progresivo cumplimiento, implica que el Constituyente le permitió al Estado garantizar los derechos a la tierra a los campesinos de forma gradual, pues reconoce que las limitaciones de la acción estatal son la causa principal por la cual no se puede otorgar tierra a todos los individuos inmediatamente. Esto también fue considerado por la jurisprudencia del alto tribunal constitucional en el año 2012, pues “si bien el derecho a la propiedad de la tierra es de carácter universal, la realidad impone obstáculos para garantizarla a todos los conciudadanos, convirtiéndolo en un derecho al cual es posible acceder, pero de manera gradual y progresiva” (Corte Constitucional de Colombia, C-644 de 2012). Esta decisión implica un equilibrio razonable, entre la obligación del Estado de cumplir con políticas efectivas de acceso a tierra y su capacidad de materializarlas con el transcurso del tiempo.

Si bien las medidas encaminadas a facilitar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios son un paso importante para superar el estado de vulnerabilidad y marginalización histórica de este grupo poblacional, el Constituyente contempló que también se debe garantizar unos bienes y servicios complementarios por parte del Estado, que les permita elevar sus ingresos y calidad de vida. En ese sentido, el artículo 64 de la Constitución Política señala que es deber del Estado promover el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, toda vez que, sin la entrega de estos derechos, el campesino quedaría con un espacio físico, pero sin la capacidad de hacer parte del desarrollo productivo de la Nación.

Al analizar la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés y Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES” se determinó que:

Además de respetar ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida, el derecho al acceso a la tierra incluye la adopción de medidas para facilitar a estas personas, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar esa forma de vida amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la dignidad humana. (Corte Constitucional de Colombia, C-077 de 2017)

De esta manera, el Constituyente consideró que solo cuando se garantice la propiedad rural a los campesinos y se logre que accedan a servicios esenciales básicos como la educación y seguridad social, es que se podrá dignificar la labor y el plan de vida del campesinado, pues la satisfacción de estos derechos les permitirá integrarse a la economía nacional, respetando su relación con la tierra y asegurándoles la permanencia en su territorio.

La tierra rural también goza de una especial protección constitucional, pues sin la disposición y uso que el Estado le brinda para otorgársela a los campesinos, no puede materializarse los principios de igualdad y dignidad humana. Al respecto, la Corte Constitucional ha sido muy enfática en señalar que, “la denominación dada a la expresión <Campo> se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una protección especial del Estado, por los valores que representa” (Corte Constitucional de Colombia, C-644 de 2012). El campo entonces es el escenario perfecto en el cual los campesinos pueden desarrollarse acorde con sus tradiciones y estilo de vida, generando riqueza para la Nación como consecuencia de su utilización eficiente.

La consecuencia que se genera por el cumplimiento integral del deber contenido en el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, es que se materializa el derecho fundamental a la igualdad en cabeza del campesinado colombiano, permitiéndoles gozar de las mismas oportunidades que tienen otros sectores económicos de la población. En decisión del año 2012 se retrata lo señalado anteriormente, toda vez que:

El mandato consagrado en el artículo 64 constitucional impone una estrategia global, pues solo así el campesino, como sujeto de especial protección constitucional, mejora sus condiciones de vida, esto desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y eficiencias. (Corte Constitucional de Colombia, C-644 de 2012)

No cabe duda de que, la búsqueda del constituyente por delimitar el marco jurídico de acceso a la tierra que cobija al campesinado, pretende alcanzar la igualdad real como medida para cumplir con las finalidades básicas de un Estado Social de Derecho.

En conclusión, después de analizar los elementos que componen el texto del artículo 64 constitucional, se puede resumir el alcance del acceso a la tierra en tres puntos principales reconocidos por la jurisprudencia constitucional, en sentencia C-623 de 2015:

- a) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;
- b) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y
- c) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas.

2.1.2. Artículo 65 de la Constitución Política de 1991.

El Constituyente consideró que, otra de las garantías que se debía brindar al campesinado con el propósito de asegurar su subsistencia en una sociedad cada vez más dinamizada, tenía que ser el derecho a la alimentación. En providencia del año 2006 se dispuso que:

Se vulnera el deber de seguridad alimentaria, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y buscando

el equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones. (Corte Constitucional de Colombia, C-864 de 2006)

En atención a ello, la decisión de los campesinos de elegir el oficio del trabajo de la tierra debe tener como contraprestación la protección por parte del Estado en cuanto a la garantía de una buena alimentación.

Sin embargo, el alcance de este derecho fue estudiado de forma detallada en la sentencia C-644 de 2012, puesto que, en esta decisión, la Corte Constitucional tuvo que entrar a realizar un análisis frente a una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011. Tales disposiciones legales permitían la venta de bienes originalmente adjudicados como baldíos y la consolidación de propiedades rurales superiores a las extensiones de las UAF para cada región. En esta sentencia se determinó que:

El derecho a la seguridad alimentaria se puede reconocer como la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto. (Corte Constitucional de Colombia, C-644 de 2012)

Por este motivo se declaró la inexequibilidad de los artículos demandados, pues además de privar al campesinado de los alimentos básicos que puede obtener con la explotación económica de la tierra, también:

La norma en estudio arrebató conquistas y a cambio no asegura al campesino calidad de vida, no reafirma sus lazos con la tierra, no se compromete con los destinatarios de la reforma agraria, sino que los deja al garete privados de condiciones que les permita mantener su forma de vida rural. (Corte Constitucional de Colombia, C-644 de 2012)

Con ello se demuestra la conexidad que existe entre el acceso a la tierra a favor de los trabajadores agrarios y la garantía de su seguridad alimentaria, pues el derecho consagrado en el artículo 65 solo puede hacerse efectivo con la protección del territorio en el que estén asentados, y la seguridad jurídica de que pueden disponer la tierra para su utilización eficiente. Por las consideraciones anteriores es que la Corte Constitucional (como se citó en Uprimmy et.al, 2019) considera que “la producción de alimentos debe proteger y respetar a las comunidades, las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra” (sección del fin constitucional de los baldíos, párr. 12).

2.1.3. Artículo 66 de la Constitución Política de 1991.

El último de los derechos que integra la estrategia global de desarrollo rural, en favor de la protección al proyecto de vida y desarrollo del campesinado colombiano, es el artículo 66 superior que consagra la facilidad en el otorgamiento de créditos agropecuarios a los trabajadores agrarios, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y la variación en los precios que pueden llegar a afectar directamente sus utilidades.

En el año 1996, la Corte Constitucional tuvo que estudiar una demanda de inconstitucionalidad que pretendía sacar del ordenamiento jurídico el párrafo del artículo 11, y los párrafos 1 y 3 del artículo 21 de la Ley 191 de 1995 “Por la cual se dictan disposiciones sobre fronteras”. Dentro de sus consideraciones, el alto tribunal determinó que “la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación” (Corte Constitucional de Colombia, C-615 de 1996).

Es decir, los créditos que facilitan la ejecución de la producción agrícola deben tener en cuenta los riesgos inherentes a esta actividad, pues de otra forma los campesinos se verían expuestos a

condiciones excesivamente onerosas, que los situarían en una posición desventajosa frente a otros grupos económicos.

Con la articulación del acceso progresivo a la propiedad rural, la protección de los alimentos, y las condiciones favorables frente a la concesión de créditos agropecuarios, la Constitución Política de 1991 creó un conjunto de garantías para el campesinado colombiano, dirigidas a promover la democratización de la tierra y evitar la inequitativa concentración de la misma en manos de unos pocos. De igual forma, la Corte Constitucional también sentó su postura en relación con los bienes baldíos y la forma de adquirirlos, pues como se señaló en el primer capítulo de este trabajo de grado, son el mecanismo principal para cumplir con el mandato de acceso a la tierra del campesinado.

2.2. Protección de los bienes baldíos de la Nación a través de fallos de tutela de la Corte Constitucional.

La problemática entorno al despojo de bienes baldíos de propiedad de la Nación y la consecuente vulneración de la normatividad, como las disposiciones de la Ley 160 de 1994, que impedían el cumplimiento de los propósitos de reforma agraria a través de la adjudicación de baldíos, se vino a estudiar por parte de la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014. Por medio de una acción de tutela, el actor pretendía lograr el amparo de sus derechos al acceso a la administración de justicia, la seguridad jurídica y la confianza legítima, pues consideraba que se habían vulnerado ante el proceder de un registrador seccional de instrumentos públicos el cual se negó a inscribir la sentencia judicial que declaraba a su favor la prescripción adquisitiva sobre un inmueble. A continuación, se expondrán los hechos y consideraciones de dicha sentencia.

Dentro de los hechos que tuvo que analizar la Corte, se manifiesta que el accionante presentó demanda extraordinaria de pertenencia sobre el predio rural denominado “El Lindanal”, y que el trámite culminó con sentencia judicial proferida por el Juzgado promiscuo del circuito de Orocué (Casanare), que determinó en su parte resolutive que el actor había adquirido el derecho real de dominio sobre el predio “El Lindanal” a través del modo de prescripción adquisitiva extraordinaria o usucapión.

Por esta razón, el referido juzgado ordenó la apertura del folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción de la sentencia, orden que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo se negó a cumplir, con fundamento en que la decisión judicial recaía sobre un inmueble que carecía de registro inmobiliario, es decir, sobre un bien presuntamente baldío. El actor entonces se duele porque la providencia declaró en forma legal su dominio por prescripción extraordinaria y en ninguna parte del proceso que se adelantó ante el juzgado, se presentó oposición al trámite, así como tampoco se presentó prohibición alguna que sustentara que la pertenencia no se podía declarar sobre tal bien.

Dentro del trámite judicial objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, se tenía que, en fallo de única instancia de tutela, el Juzgado promiscuo de familia de Paz de Ariporo concedió el amparo solicitado, pues se estaba ante la presencia de un asunto que tiene que ver directamente con el principio constitucional consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, el principio de igualdad. Es decir, para el Juzgado promiscuo de familia de Paz de Ariporo, el asunto no versaba exactamente frente a la calidad del bien objeto de la prescripción, sino que, ante la necesidad de darle un tratamiento similar a este caso, el despacho optó por acceder a las pretensiones del actor y beneficiarlo con el dominio del bien.

No obstante, para el alto tribunal constitucional, la controversia se originaba en la pérdida de un bien presuntamente baldío, a través de un proceso que no correspondía al determinado en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, pues la adjudicación administrativa es el único camino por medio del cual, el Estado se puede desprender del dominio de los bienes de su propiedad, y solo para beneficiar a campesinos sin tierra. Lo anterior, en cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 64 de la Constitución Política.

Esto también tiene sentido cuando la Corte Constitucional hace un reclamo particular frente a las instituciones en su rol de formuladoras de reglas de juego, pues han manifestado su fortaleza para defender los intereses de los propietarios de grandes extensiones de tierra, pero al mismo tiempo debilidad en el desarrollo de políticas dirigidas a la redistribución y democratización de la tierra.

En ese orden de ideas, para adoptar una decisión coherente respecto a las anteriores consideraciones, la Corte se centró en resguardar los bienes públicos, dentro de los cuales están los baldíos, para cumplir no solo con una mayor equidad en la distribución de la tierra, sino también con el objetivo de cumplir con los principios que definen a Colombia como un Estado Social de Derecho. De esta manera, la celosa defensa de lo público más que un fin en sí mismo, constituye la vía para materializar los postulados de convivencia, libertad, igualdad y paz que la Constitución Política prescribe.

Con los planteamientos anteriormente expuestos, la Corte determinó que careciendo de dueño reconocido el inmueble y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio podía tratarse de un baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción.

Esta consideración tiene una conexión lógica con los medios que se tienen “para demostrar la propiedad privada, pues solo acreditando el título originario expedido por el Estado o los títulos debidamente inscritos, en los que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término para la prescripción extraordinaria” (Ley 160, 1994, Art.48), esto es diez años, es que los bienes ya se encuentran radicados en la esfera de un particular y pueden adelantarse procesos de pertenencia, para obtener el dominio de predios que han sido abandonados por sus dueños.

Al final, la decisión que adoptó la Corte Constitucional en esta sentencia fue dejar sin efectos todas las providencias proferidas por el juzgado que declaró la prescripción adquisitiva de dominio a favor del accionante. Su fundamento se relaciona con el acogido en sentencia T-461 de 2016, pues estos juzgados “desconocen que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de un bien baldío ante la ausencia de propietario registrado”.

Sin embargo, en la providencia del año 2014, la Corte reconoció que como máximo tribunal de lo constitucional no puede determinar con certeza que en efecto el inmueble sea un bien baldío, por lo que le ordenó al Incoder adelantar un plan real y concreto de clarificación de este y otros bienes presuntamente baldíos, con la finalidad de determinar si han salido o no del dominio del Estado, y en caso de que lo primero se haya presentado, proceder a su recuperación.

Además del contenido principal del fallo, en esta sentencia se hace un llamado urgente a los jueces de instancia, para que rechacen de plano cualquier demanda de pertenencia que se adelante sobre bienes inmuebles que tengan estas características, de conformidad con el artículo 375 del Código General del Proceso.

La razón principal es la adjudicación irregular mediante procedimientos judiciales ordinarios, en los que no se califica adecuadamente el perfil de los sujetos beneficiarios ni los límites de

extensión del predio en unidades agrícolas familiares, lo que genera que se desatiendan los objetivos finales de la reforma agraria: acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios y desarrollo rural.

El modo de adquisición vía prescripción, no opera ni es viable para adquirir los baldíos pues se enmarca en una disputa entre particulares, con resultados que no tienen en cuenta los aspectos agrarios y pueden desembocar en el fenómeno que el Estado Colombiano ha querido disipar, como lo es la concentración de la tierra.

En relación con esto último, uno de los personajes con mayor conocimiento en el tema de la tierra en Colombia, ha manifestado su preocupación frente a la apropiación de baldíos por los caminos que no han sido determinados por la ley. Es así que Uprimmy (2019) recuerda que “en el proceso de prescripción, el juez se limita a comprobar si la persona ha poseído el bien por un cierto número de años y si es así, le atribuye la propiedad sin verificar ninguna otra circunstancia” (párr. 3). Precisamente esto es lo que está prohibido por el artículo 63 de la Constitución Política, pues al otorgarle el carácter de imprescriptibilidad a los bienes baldíos, los intereses particulares siempre tendrán que ceder frente la voluntad del Estado de entregarlos a los sujetos de reforma agraria que cumplan con los requisitos exigidos en ley.

Luego de haberse proferido la Sentencia T-488 de 2014, que marcó el camino para la recuperación de baldíos indebidamente apropiados por particulares, la Corte Constitucional tuvo que estudiar otras acciones de tutela interpuestas ya no por individuos que buscaban la defensa de su derecho al acceso a la administración de justicia, sino interpuestas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en unos casos por el Incoder y en otros por la Agencia Nacional de Tierras, que solicitaban el amparo de su derecho fundamental al debido proceso. En esta medida:

Las agencias del Estado condujeron a un ámbito relevante de análisis sobre la constitucionalización del derecho privado pues un aspecto muy característico del derecho privado, como es el derecho a la propiedad privada, se trasladó a escenarios y contextos constitucionales que terminaron influyendo en las teorías de la propiedad. (Peña-Huertas et.al, 2018, pp.30-31)

Posterior al fallo del año 2014, la Corte Constitucional a través de sentencia T-293 de 2016 estudió una acción de tutela impetrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en contra del Juzgado promiscuo municipal de Viracachá en Boyacá. Enseguida se hará referencia a las consideraciones de dicha sentencia.

Las pretensiones de la entidad accionante en este caso se dirigían a que se dejara sin efecto la providencia emitida por el despacho judicial, pues había otorgado el dominio por la vía de la prescripción de un bien inmueble que no tenía historia registral. Por consiguiente, para la Corte el juzgado debió inferir que el inmueble objeto de la discusión era un bien baldío y bajo ese orden, debió vincular al Incoder al proceso de pertenencia que se adelantaba, para lo de su competencia.

Ante la situación planteada, se consideró sin ningún margen de duda que el juzgado se había limitado a practicar pruebas que solo permitían verificar, que se cumplían con los requisitos de ocupación y permanencia en el bien inmueble, pero que en nada contribuían a esclarecer la condición del predio, es decir, si se trataba de un bien privado o de un bien baldío. Por esta razón, la decisión estuvo enfocada en señalar que el juez incurrió en un defecto fáctico pues tenía el deber de practicar otras pruebas conducentes, para tomar una decisión que correspondiera a la verdad de la situación fáctica, según sus deberes como conductor del respectivo proceso.

De allí que la Corte también encontrara que, ante la inseguridad jurídica frente a la calidad del bien, no se podía inferir ciegamente que el juzgado era el competente para conocer del proceso de pertenencia, pues el bien carecía de registro inmobiliario o cadenas translaticias de dominio, y en ese orden de ideas, se presumía baldío y solo podía ser entregado vía adjudicación administrativa por la institución agraria. En otras palabras, se determinó que el proceder del juzgado de instancia puede derivar en un defecto orgánico pues, al no existir certeza sobre la naturaleza del bien, tampoco se tiene claridad sobre su competencia para conocer del asunto.

Por todo lo dicho, la decisión frente a este asunto coincidió plenamente con lo dictaminado en la sentencia T-488 de 2014, pues dejó sin efectos la sentencia proferida por el Juzgado promiscuo municipal de Viracachá. Además, le ordenó a este despacho proceder a rehacer las actuaciones proferidas, y vinculó a la Agencia Nacional de Tierras para ejecutar el proceso de clarificación y determinar la naturaleza del predio en cuestión.

Los planteamientos anteriormente expuestos fueron replicados en las sentencias T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017, todos fallos de tutela en los que se accedieron a las pretensiones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, pues se había vulnerado su derecho al debido proceso al no haberse solicitado “como mínimo un concepto de parte del Incoder sobre la calidad del predio, presupuesto *sine quan non* para dar inicio al proceso de pertenencia” (Corte Constitucional de Colombia, T-461 de 2016).

No obstante, una providencia del año 2017 reveló un problema relacionado con los procesos de clarificación que estaban adelantando el Incoder o la Agencia Nacional de Tierras, en virtud de las órdenes de la Corte Constitucional, toda vez que las instituciones agrarias “empleando el argumento de estar en presencia de bienes presuntamente baldíos, estaban difiriendo indefinidamente el derecho de la población campesina a acceder a la tierra solicitando por tiempo

indefinido la suspensión o la revocatoria de los procesos judiciales” (Corte Constitucional de Colombia, T-407 de 2017).

Como se puede entender, no todos los procesos de pertenencia eran iniciados por terratenientes que buscaban el acaparamiento de tierras, pues los campesinos como sujetos de reforma agraria también buscaban ser dueños de estos bienes a través de la prescripción adquisitiva de dominio.

Entonces, con el propósito de regularizar la situación jurídica de los predios presuntamente baldíos en el menor tiempo posible, la Corte Constitucional manifestó que:

Se debería activar una ruta administrativa prioritaria en la cual los procesos de clarificación deberán ser tramitados en el término máximo e improrrogable de 18 meses, y de llegar a determinarse que el bien definitivamente es baldío procederá a garantizarse su inmediata adjudicación, siempre que se demuestre que el ocupante es un sujeto de reforma agraria. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 040 de 2017)

En ese orden de ideas, los ocupantes de estos predios que en realidad cumplen con los requisitos exigidos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, no quedan desamparados al haber impetrado un procedimiento equivocado para la adquisición del bien, ya que la Agencia Nacional de Tierras adjudicará la propiedad verificando la ocupación previa.

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, tanto las disposiciones constitucionales que integran la estrategia global de desarrollo rural a favor del campesinado, como los fallos de tutela de la Corte Constitucional, integran un manto de protección sobre los bienes baldíos, que buscan incluir presunciones para que estos bienes no salgan del patrimonio público a través de procesos de prescripción.

Incluso, el Auto 040 de 2017 les recordó a las instituciones agrarias que había un plazo máximo de 18 meses para clarificar la condición de los bienes presuntamente baldíos, ordenándole que en los casos en que se confirme que carecen de dueño particular, deben adjudicarse principalmente a los campesinos sin tierra. A pesar de ello, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia a partir del año 2016, cambió su interpretación frente a la naturaleza de estos predios, con lo cual incumplió los propósitos de reforma agraria, como se podrá evidenciar a continuación. En ese sentido, se describirá este giro en la interpretación y por qué es problemática frente a la garantía constitucional de acceso a la tierra.

3. Pérdida del patrimonio público de la Nación por medio de procesos de prescripción adquisitiva de dominio

3.1. Pronunciamientos de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia frente a bienes baldíos

Como se mencionó en el capítulo 1, uno de los problemas históricos en Colombia ha sido el de la lucha por la tenencia y distribución de la tierra. El Estado, a través de sus sucesivos gobiernos ha intentado, infructuosamente, expedir una serie de normas que van desde la Ley 61 de 1874 hasta el Decreto 902 de 2017 con el objetivo de asegurar el efectivo acceso de los campesinos a la tierra.

Las tierras baldías han sido el principal elemento a través del cual se ha querido materializar el derecho a la tierra. Al respecto la Corte Constitucional señaló que estos bienes permiten que poblaciones históricamente vulneradas y olvidadas, como es el caso de los campesinos de escasos recursos, puedan acceder a la tierra y gozar de una mejor calidad de vida, ingresos y mejores oportunidades hacia el futuro. Esta línea nos permite interpretar que la tierra es el vehículo principal por medio del cual se puede alcanzar una igualdad real y material en el sector rural, razón por la cual es indispensable su protección para garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales del campesinado.

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia no ha compartido la misma interpretación de la Corte Constitucional. A continuación, se explicará de qué manera ha razonado la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

La prueba de la propiedad privada que establecía el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, y la interpretación del tribunal constitucional relacionada con los bienes presuntamente baldíos que carecen de antecedentes registrales o titulares de derechos reales, no fue aceptada en otras

instancias judiciales. En ese sentido, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia variaría su razonamiento frente a la naturaleza de los bienes objeto de procesos de pertenencia, acogiéndose a la presunción de propiedad privada del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, “que parte de la base de que es la explotación económica, y no la historia catastral del predio, la que determina la naturaleza privada, y es obligación del Incoder desvirtuar esta presunción” (Peña-Huertas et.al, 2018, p.38).

Esta postura se consolidó en las sentencias 1776, 5201 y 5376 de 2016 en un lapso de tres meses, lo cual desencadenó una nueva problemática en torno a la propiedad rural, pues confirmó la adquisición de predios presuntamente baldíos a través del modo de la prescripción adquisitiva de dominio. Para efectos de brindar un mayor entendimiento en relación a la teoría de la propiedad aplicada por esta Sala, se hace necesario estudiar a fondo las tres sentencias dictadas en sede de casación y así determinar si constituyen una nueva doctrina probable en el país.

La sentencia 1776 del 16 de febrero de 2016, fue la primera decisión con la que la Corte Suprema de Justicia dio un giro total en la interpretación de la normatividad agraria. Ese fallo se originó en una acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder- en contra del Juzgado primero civil del circuito de Tunja, en atención al juicio de pertenencia iniciado por la demandante que declaró el dominio a favor de esta última sobre un predio que carecía de antecedentes registrales y titulares inscritos. A continuación, se expondrá el razonamiento en el que se fundamentó dicha sentencia.

En primera instancia, la sala civil familia del tribunal superior del distrito judicial de Tunja, negó la salvaguarda de los derechos al debido proceso, legalidad, seguridad jurídica, acceso a la administración de justicia y patrimonio público, con fundamento en que, si la entidad tutelante estima que hay irregularidades en el proceso y le corresponde ejercer la defensa de los bienes de la

nación, concretamente de predios baldíos, existe el recurso extraordinario de revisión. En atención a ello, el tribunal confirmó la validez de la sentencia proferida por el Juzgado civil de Tunja, pues consideró que la acción de tutela no era el mecanismo adecuado para la protección del patrimonio público, ya que se contaba con otro recurso en la vía ordinaria.

El magistrado Luis Armando Tolosa Villabona de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia tuvo que entrar a analizar la impugnación formulada por el Incoder, en la que se insistía que la decisión adoptada por el tribunal implica el desconocimiento de los principios básicos y las pruebas de los hechos que sirvieron de fundamento para interponer la tutela. Lo anterior en cuanto se tenía probado que el predio objeto de usucapión no tenía dueño anterior y mucho menos historia registral, razón por la cual se trataba de un bien baldío que no había salido del dominio del Estado.

Las pretensiones del Incoder en el asunto consistían en que se declarara que el juez había incurrido en un defecto orgánico, pues no tenía la competencia para conocer de la demanda de pertenencia, así como tampoco podía asignar un derecho real de dominio sobre un bien baldío. A pesar de los reclamos formulados por el Incoder, la Sala de Casación Civil no acogió sus argumentos y en su lugar confirmó la sentencia dictada por el Juzgado primero civil del circuito de Tunja.

Las consideraciones que tuvo en cuenta para tomar esta decisión fueron: 1) que el mecanismo adecuado para someter a discusión los reparos alegados debe ser a través de la acción de revisión y 2) el juez era competente para declarar el dominio del demandante en virtud de que el bien involucrado se trataba de un bien privado, susceptible de ser adquirido por la vía de la prescripción.

En relación con el primer punto, la Sala manifestó que, si la tesis central del resguardo propuesto por el Incoder se edifica en que el bien es baldío, esto es, imprescriptible, el ordenamiento le ofrece

un recurso extraordinario eficaz para someter a juicio sus pretensiones constitucionales, en defensa del patrimonio público por medio del recurso extraordinario de revisión.

De esta postura se puede observar la intención de la Sala de Casación Civil de mantener los asuntos propios del derecho privado, como lo son los procesos de pertenencia, bajo el análisis de la jurisdicción competente, lo cual restringiría su conocimiento a la Corte Constitucional por medio de acciones de tutela. De ello da cuenta Peña-Huertas et.al, (2018), quienes consideran que “la Corte da el mensaje que es la jurisdicción civil la que está llamada a fallar sobre el tema de la pertenencia y, así mismo es un intento de aislar el asunto del ámbito constitucional” (p.36).

Aunque con la anterior interpretación ya se podía concluir el fracaso del amparo constitucional solicitado por el Incoder, la Sala fue más allá y realizó un estudio de la normatividad agraria vigente para determinar definitivamente la condición del bien sometido a discusión. En ese orden de ideas, lo primero que consideró fue que no es admisible deprecar la calidad de baldíos esgrimiendo solamente lo consignado en el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos. Entonces, para la Sala el hecho de que un bien inmueble no cuente con historia registral o teniéndola, no existan titulares de derechos reales inscritos en ella, no es suficiente para decretar que un bien es baldío, pues esta presunción iría en contravía de la historia registral del país, que se caracteriza por ser incompleta y anacrónica.

De ahí que existan otros medios para acreditar la propiedad privada de un predio, que no son necesariamente los que ordenó el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Por consiguiente, la Sala recordó que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 incluye una presunción con la cual, quien explota la tierra tiene la seguridad y confianza de que el Estado lo va a beneficiar con el dominio del bien, pasando por encima de cualquier formalidad exigida. Con este razonamiento, son susceptibles de apropiación por prescripción:

Los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando son explotados económicamente por medios positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación, porque se presumen que no son baldíos sino de propiedad privada. (Ley 200, 1936, Art.1)

Desde ese momento, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia contemplaría la regla según la cual, si el particular explota económicamente un terreno por medio de hechos positivos, se ha de entender que es de propiedad privada; y si el Estado discute esa calidad tiene que demostrar lo contrario, esto es, que no se ha explotado económicamente el predio y, por tanto, conserva su condición de bien inculco baldío.

De este modo, se releva al particular de la carga de la prueba de la propiedad privada del bien pretendido en prescripción, para acoger la noción instaurada por el ordenamiento patrio de 1936.

Esta teoría aplicada por la Corte Suprema se replicó en la sentencia 5201 del 27 de abril de 2016. Tanto así que el mismo fallo señaló que el planteamiento que a continuación viene sigue la senda de la decisión de esta Sala STC 1776 de febrero de 2016. De aquí en adelante se revela el contenido de dicho pronunciamiento.

En esta decisión, la Sala de Casación Civil también entro a resolver una acción de tutela impetrada por el Incoder contra el Juzgado promiscuo del circuito de Orocué, con fundamento en que este último accedió a las pretensiones del demandante dentro del proceso de pertenencia que decidió conceder el dominio de un bien presuntamente baldío.

Dentro de las consideraciones adoptadas por la Sala, vale la pena resaltar que en este fallo se estudia la institución de la posesión en el ordenamiento jurídico colombiano, regulada en el artículo 762 del Código Civil, con la finalidad de determinar que en el asunto el demandante es un poseedor

que es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo. Por esta razón, se ordena la imposibilidad de desconocerla, hasta tanto no se desvertebren los fundamentos fácticos que la edifican.

Para la Sala de Casación Civil, no hay ninguna duda de que el bien inmueble involucrado en este caso es un bien privado, toda vez que la posesión solo es predicable respecto a esta clase de bienes. De modo que acogió la presunción que lo ampara de tenerse como terreno privado por la explotación económica del suelo, acreditada por hechos positivos, como son la ganadería y los cultivos de pasto.

En efecto, el Estado no puede perjudicar a quienes han poseído históricamente predios rurales en desmedro de sus intereses, con la exigencia de tener que demostrar títulos que acrediten su propiedad, pues en la mayoría de los casos no se han formalizado por negligencia de las instituciones gubernamentales.

Así, predica esta Sala que se vulnera el principio de igualdad cuando compete únicamente al particular probar el derecho de dominio, y que de este deber sea relevado el Estado, cuando precisamente es titular de la obligación de ser el dador, organizador y controlador del registro de la propiedad inmobiliaria.

Un día después, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia 5376 de 2016 y nuevamente con ponencia del doctor Luis Armando Tolosa Villabona, resolvería otra acción de tutela impetrada por el Incoder contra el Juzgado segundo civil del circuito de la ciudad de Tunja. A continuación, se expone la situación fáctica y jurídica de dicha sentencia.

Los hechos del proceso que entró a estudiar la Sala eran exactamente los mismos que la de las dos anteriores sentencias, pues se trataba de una acción de pertenencia sobre un bien inmueble que

no contaba con indicios ni pruebas suficientes de haber tenido dueño particular. En este fallo, el Juzgado volvió a conceder el dominio del bien a través de la prescripción, por tenerse suficientemente demostrado los actos posesorios sobre el terreno, que le permitían al demandante ser declarado dueño por el paso del tiempo.

De manera análoga, la Sala retomó su razonamiento y precisó que el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos es exigido en los juicios de pertenencia con la única finalidad de identificar los legítimos contradictores, pero en manera alguna sirve para demostrar la naturaleza del bien. Esto quiere decir que, así el certificado de cuenta que no hay títulos translaticios de dominio que demuestren que el bien pertenece a la esfera de un particular, la demanda de pertenencia se puede adelantar contra personas indeterminadas, pues no se puede perjudicar a quien explota un predio con actos de señor y dueño con meras formalidades que solo interrumpen su derecho.

De modo que vuelve a exponerse la interpretación según la cual en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 se determina el procedimiento de clarificación de la propiedad de predios rurales, pero no puede imponerse como prerequisite al juicio de pertenencia o cualquier asunto previsto para usucapir.

La Sala, además, vuelve a traer a colación que esta normatividad, en su artículo 111 referente a las derogatorias, nunca se manifestó frente a la Ley 200 de 1936 ni mucho menos a las presunciones insertas en su artículo 1 y 2, lo que lleva a concluir que por el trabajo de la tierra se puede adquirir el dominio por prescripción, sin necesidad de acudir a los procedimientos de adjudicación administrativa, pues los bienes explotados económicamente nunca se podrán considerar baldíos. En ese orden de ideas, para la Corte, la prescripción adelantada ante el Juzgado segundo civil del circuito de Tunja gozaba de pleno sustento de legalidad.

Conviene destacar que estos planteamientos incluidos por la Corte Suprema de Justicia en estas tres decisiones tienen una conexión lógica con la teoría de la propiedad que John Locke planteó en el siglo XVII. Así lo retrata Peña-Huertas et.al (2018), pues de acuerdo con el raciocinio de este filósofo “el trabajo que los individuos le imprimen a las cosas es el criterio central del fundamento de derechos de propiedad privada sobre los bienes en la postura de Locke” (p.33).

En ese sentido, la Sala de Casación Civil de esta corporación por medio de estos fallos, le dio un enfoque a la garantía de los derechos de propiedad de aquellos individuos que trabajaran eficientemente la tierra, considerando que quienes buscaban acceder a la tierra por medio de procesos de pertenencia eran campesinos minifundistas. Sin embargo, uno de los problemas relacionados con esta teoría lo evidenció Rengifo (2011), debido a que “la teoría de Locke constituye la primera justificación de la propiedad capitalista, ya que no establece ningún límite a la cantidad de bienes que pueden ser apropiados por una sola persona” (p.134).

Precisamente esta última situación es la que se ha materializado en el campo colombiano, pues al estimar aplicables nociones puramente civilistas, se dejan de lado los propósitos de reforma agraria a través de la entrega de baldíos. Esto ha contribuido a que “más de 368 mil hectáreas de presuntos baldíos habrían sido dadas a privados por una vía irregular: la prescripción adquisitiva de dominio” (Güiza et al., 2018, párr.1). Que esta postura sea reconocida en los juzgados civiles y ahora en recientes sentencias de la Corte Suprema de Justicia, permite que concentre la tierra en manos de unos pocos, y olvida el corpus iuris del campesinado que ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Como se ha mostrado, Uprimmy et. al (2019) reclaman que la presunción del artículo 1 de la Ley 200 es perjudicial para los asuntos agrarios, si se tiene en cuenta que:

Instaura una suerte de derecho real por la mera explotación económica, sin que la autoridad agraria verifique que se reúnan los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, si el predio se puede adjudicar y si respeta los límites de la UAF. (sección después de la Constitución Política de 1991, párr.24)

Tal determinación podría generar una mayor polémica, si a futuro los jueces que deban resolver asuntos de predios presuntamente baldíos tuvieran que acogerse a esta interpretación de la Corte Suprema. En consecuencia, se hace necesario estudiar la institución de la doctrina probable, con el objetivo de definir si hay un mandato de obligatorio cumplimiento para la jurisdicción civil.

3.2. La posible configuración de doctrina probable en los pronunciamientos de la Sala de Casación Civil

Para entender la fuerza vinculante que generan los fallos judiciales hay que, necesariamente, remitirse al artículo 4 de la Ley 169 de 1896. Dicha, disposición estipula que tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte variara la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores.

Este artículo fue objeto de estudio de constitucionalidad por la sentencia C-836 de 2001, la cual se revisará a continuación. El actor pretendía que la Corte Constitucional declarara la inexecutable de la norma, teniendo en cuenta que los jueces inferiores están constitucionalmente obligados a seguir las decisiones de la Corte Suprema de Justicia como juez de casación y la disposición deviene inconstitucional al permitirle a la Corte Suprema cambiar su jurisprudencia cuando considere que esta es errónea. No obstante, para la Corte tales argumentos no tenían sustento legal y, por ende, declaró la executable del artículo 4 de la Ley 169 de 1896.

Para tomar esta decisión, la Corte Constitucional tuvo que analizar los aspectos centrales de la doctrina probable, incluyendo las garantías constitucionales que se ven protegidas por medio de esta institución jurídica. De ese modo, la Corte le dio un sentido a esta figura y señaló que la fuerza normativa de la doctrina probable se encuentra en el derecho de los ciudadanos a que las decisiones judiciales se dicten con base en una interpretación uniforme y consistente del ordenamiento jurídico.

Es por ello por lo cual, los jueces de inferior jerarquía no se pueden apartar de la doctrina dictada por la cabeza de la jurisdicción civil sobre un mismo punto de derecho, pues estarían infringiendo su deber como funcionarios del Estado, de dar solución a casos con igual situación fáctica de la misma manera. De allí que en esta decisión se interpretara que los jueces que conforman la jurisdicción ordinaria, al apartarse de la doctrina probable dictada por la Corte Suprema de Justicia, están obligados a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos de su determinación.

De forma concreta, Lozada (2018) enfatizó en los requisitos que se deben cumplir para la creación de doctrina probable en el sistema jurídico colombiano:

- (i) Solo las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son susceptibles de convertirse en doctrina probable.
- (ii) Solo tres decisiones uniformes de la Corte Suprema en sede de casación y sobre un mismo punto de derecho tienen ese potencial.
- (iii) Solamente será vinculante la interpretación común que se haga de las leyes vigentes en las sentencias proferidas por la Corte Suprema.
- (iv) El intérprete no está obligado a analizar los hechos de su caso en concreto en comparación con los hechos estudiados en las tres sentencias.

(v) La doctrina probable es obligatoria, salvo que, por autonomía judicial, el juez de inferior jerarquía se aparte de ella con argumentos sólidos y consistentes.

Las sentencias 1776, 5201 y 5376 de 2016, todas con ponencia del doctor Luis Armando Tolosa Villabona, realizaron un análisis e interpretación común de la normatividad agraria, en especial el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 y el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, optando en todos estos fallos por favorecer la presunción de propiedad privada de quienes explotan económicamente la tierra y relevándolos de la carga de la prueba por medio de títulos. No obstante, tales consideraciones no fueron constantes en otros pronunciamientos de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

En particular, 4 meses después al fallo 5376 de 2016, el magistrado Álvaro Fernando García Restrepo a través de sentencia 11024 de 2016, tuvo que decidir sobre la impugnación de un fallo de la Sala única del tribunal superior del distrito judicial de Yopal en la cual se dejaba sin efectos la decisión del Juzgado primero municipal del circuito de Yopal, por haber decidido un proceso de pertenencia sobre un bien baldío sin ser competente para ello. A continuación, se resume la postura y razonamiento del togado.

Dentro de las consideraciones que tuvo en cuenta el magistrado ponente, la más importante versó sobre el hecho de que es carga probatoria del demandante, siempre, demostrar la naturaleza del predio, ya sea para que le sea adjudicado por vía administrativa o para que declare la usucapión por vía judicial.

En esta decisión, la Sala comprendió que la prueba de la propiedad privada que establece el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 es aplicable, y, en ese orden de ideas, no se puede relevar al particular de este deber por la simple presunción de la explotación económica del predio. Siguiendo

esta interpretación, en esta sentencia se determinó que el predio es un bien baldío cuando carece de registro inmobiliario y de inscripción de personas con derechos reales. Así pues, siguió los lineamientos dictados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en atención a la protección de los bienes de la Nación. Además, se manifestó de forma similar al “reafirmar lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994: la única forma de adquirir bienes baldíos es a través de la adjudicación por parte del Estado” (Peña Huertas, et.al, 2018, p.38).

En ese orden de ideas, no es totalmente claro si la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia puede confirmar la existencia de doctrina probable, en relación con la naturaleza de los bienes inmuebles solicitados bajo la prescripción adquisitiva de dominio. Como ya se hizo mención, las tres sentencias que fueron proferidas por el magistrado Luis Armando Tolosa Villabona se remontan a una presunción de la Ley 200 de 1936, que no coincide con la interpretación de la normatividad que realizó el magistrado Álvaro Fernando García Restrepo en la sentencia 11024 de 2016. En este asunto se podría constituir un riesgo para la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia “que malas prácticas se conviertan en norma” (Guerrero, 2017, p.64), y de esta forma se impusiere un mandato vinculante para todos los jueces que integran la jurisdicción civil, que no tenga en cuenta disposiciones relevantes de la Ley 160 de 1994.

Teniendo en cuenta lo anterior, el choque entre las teorías de la propiedad sobre baldíos aplicadas por la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, demuestran dos formas totalmente distintas de comprender el problema de la tierra en Colombia. Por un lado, el alto tribunal constitucional aplicó un estudio completo y detallado de la normatividad agraria para dar solución a las acciones de tutela sometidas a su conocimiento, comprendiendo que las tensiones por el dominio de la tierra no pueden comprenderse irrestrictamente desde la disciplina del derecho,

sino que deben integrarse por factores históricos como la marginalización del campesinado colombiano.

En cambio, desde el punto de vista de la Corte Suprema de Justicia, las cuestiones agrarias se deben limitar a un análisis netamente probatorio, donde el juez debe verificar el cumplimiento de ciertos requisitos para otorgar el dominio sobre los bienes baldíos. Con esta interpretación, se olvidan asuntos trascendentales como la distribución de la tierra a los campesinos de escasos recursos y la garantía de sus derechos a la alimentación y desarrollo de un proyecto de vida. Entonces, si ello es así, ¿Por qué resulta tan difícil comprender para un abogado civilista que los asuntos agrarios solo se pueden resolver complementándose con un enfoque histórico del problema? En un país tan desigual como lo es Colombia, ¿será viable que los magistrados y jueces civiles apliquen disposiciones constitucionales en sus fallos para alcanzar las conquistas sociales de grupos históricamente vulnerados?

CONCLUSIONES

1. La legislación agraria refleja la intención por parte del Estado de conceder el dominio de los predios rurales a favor de quienes los utilicen eficientemente, es decir, el campesinado colombiano. No obstante, este propósito no se ha logrado materializar y como consecuencia, el control de la tierra ha estado en cabeza de los grandes terratenientes, quienes han logrado aislar a los campesinos de los territorios que les permiten desarrollar su proyecto de vida. Ante esta situación, los bienes baldíos se han consolidado como la herramienta principal del Estado, para lograr cambiar la estructura de la tenencia de la tierra en Colombia, que se constituye como un obstáculo para el desarrollo y progreso económico. Por medio de la distribución de estos bienes entre los campesinos de escasos recursos, se logra una igualdad económica y social de este grupo poblacional frente a otros sectores económicos.

2. La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 64, 65 y 66 el corpus iuris del campesinado, como unos deberes de obligatorio cumplimiento para el Estado con el propósito de garantizar una mejor calidad de vida y mejores ingresos para los campesinos. De igual forma, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la destinación especial que cumplen los bienes baldíos en los procesos de reforma agraria, pues tienen el propósito de permitir el acceso progresivo a la propiedad rural a favor de los trabajadores agrarios. Es por esta razón que, en sus decisiones, se ha inclinado por señalar que los baldíos son todos aquellos predios que no cuentan con antecedentes registrales o titulares de derechos reales inscritos, con fundamento en que esta presunción permite

acaparar una gran cantidad de predios rurales, que no pueden ser objeto de apropiación por vías irregulares como la prescripción.

3. Contrario a lo anterior, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en tres decisiones en sede de casación, estimó aplicable el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, para justificar que los predios explotados económicamente, por medio de actos positivos propios de dueño, constituyen prueba de propiedad privada, que solo se puede desvirtuar por el Estado demostrando que el predio sigue siendo un bien inculto baldío. En consecuencia, esta Sala permitió la apropiación de bienes presuntamente baldíos a través de la vía de la prescripción, en consideración a que se entienden como bienes privados a pesar de la ausencia de historia registral del predio. Estos fallos generaron efectos adversos en la distribución equitativa de la tierra, si se tiene en cuenta que en los procesos de pertenencia el juez no valora las calidades de los demandantes ni la extensión de la tierra solicitada. Por esta razón, la interpretación que le dio la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en estos fallos al artículo 1 de la Ley 200 de 1936, no solamente es errónea, sino que también es manifiestamente contraria a las disposiciones constitucionales, debido a que es una presunción en contra de la protección al patrimonio público de la Nación y el acceso a la tierra de los más necesitados.

4. En las sentencias 1776, 5201 y 5376 de 2016 se demostró un conocimiento limitado de los aspectos relevantes que componen el problema por el dominio de la tierra en Colombia. Esto se justifica en que ninguno de los pronunciamientos se manifestó acerca de los derechos constitucionales que tiene el campesinado colombiano, así como tampoco se pronunció sobre los instrumentos legales que tienen los campesinos que son sujetos de

reforma agraria. La Corte Suprema de Justicia se centró únicamente en asuntos propios del derecho civil como la prueba de la posesión y los actos de señor y dueño sobre los inmuebles en cuestión. Además, esta interpretación no se mantuvo en el tiempo, esto se evidencia con la sentencia 11024 de 2016, que 4 meses después, cambió de forma sustancial la teoría de la propiedad, ciñéndose a los lineamientos aplicados por la Corte Constitucional. En ese orden de ideas, no es claro si la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia puede confirmar la existencia de doctrina probable, si se tiene en cuenta que podría generar una inseguridad jurídica para los ciudadanos que dos magistrados de la misma Sala interpreten de forma contraria la normatividad agraria.

REFERENCIAS

- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2013/la-politica-de-reforma-agraria-y-tierras-en-colombia-esbozo-de-una-memoria-institucional>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá. Obtenido de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes/publicaciones-por-ano/2016/tierras-y-conflictos-rurales>
- Guerrero Bonilla, M. E. (2017). *Repositorio de la Universidad del Rosario*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13933/TESIS%20MAGDA%20E.%20GUERRERO%20B..pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Güiza Gómez, D. I., Bautista, A. J., Saffon Sanín, I., Fuerte Posada, A., & Rodríguez Llach, A. (9 de Octubre de 2018). *La Silla Vacía*. Obtenido de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/mano-siervo-se-nos-fugan-los-baldios-68319>
- Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA). (Junio de 2015). *Portal ILSA*. Obtenido de http://ilsa.org.co/documentos/Mod_4.pdf
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850 - 1950*. Bogotá: Centro Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Lozada Pimiento, N. (11 de Diciembre de 2018). *Ambito Jurídico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/constitucional-y-derechos-humanos/la-doctrina-probable-criterio-auxiliar-o>
- Machado, A. (Febrero de 2009). *Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia*. Obtenido de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>
- Ochoa Carvajal, R. H. (2014). *Bienes*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Palacio Roza, M. (2011). *¿De quien es la tierra? propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: FCE, Universidad de los Andes.
- Peña Huertas, R. d., Ternera Barrios, F., & Ruiz González, L. E. (2019). Baldíos, teorías de la propiedad y altas cortes en Colombia. *Revista Jurídicas*, 16(1), 28-41. doi:10.17151/jurid.2019.16.1.3.
- Rengifo Gardeazábal, M. (2011). *Teoría General de la Propiedad. Bases para la construcción de un derecho civil realista en el ámbito de la tradición jurídica romana*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Dejusticia. (9 de Abril de 2019). Obtenido de <https://www.dejusticia.org/litigation/un-estado-de-cosas-inconstitucional-en-la-gobernanza-de-la-tierra/>

Uprimmy Yepes, R., Güiza Gómez, D., Bautista Revelo, A., & Fuerte Posada, A. (5 de Abril de 2019). *Dejusticia*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/Intervenci%C3%B3n-RUY-unificaci%C3%B3n-sentencias-bald%C3%ADos.pdf?fbclid=IwAR1vK8fPte1NFHal3Zqqjsb5ynLjJiSIEJXMcVqIB3f8hgLVhS6Ewwnh3bo>

Uprimmy Yepes, R. (14 de Abril de 2019). *Dejusticia*. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/un-plan-para-legalizar-la-apropiacion-de-baldios/>

Velásquez Jaramillo, L. G. (2010). *Bienes*. Bogotá: Editorial Temis S.A.

Villaveces Niño, J., & Sánchez, F. (Febrero de 2015). *Repositorio de la Universidad del Rosario*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf>

Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 3 de agosto de 1994. D.O. No. 41.479.

Decreto 902 de 2017 [Presidencia de la República]. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. 29 de mayo de 2017.

Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. Arts. 675, 685, 762, 2519. 15 de abril de 1887 (Colombia).

Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Arts. 375 y 594. 12 de julio de 2012 (Colombia).

Ley 200 de 1936. Sobre régimen de tierras. 30 de diciembre de 1936. D.O. No. 23388.

Constitución Política de Colombia [Const]. Arts. 13, 63, 64, 65 y 66. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Ley 75 de 1968. Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 30 de diciembre de 1968. D.O. No. 32.682.

Ley 48 de 1882. Sobre tierras baldías. 28 de agosto de 1882. D.O. No. 5457.

Ley 61 de 1874. Adiciona al título X del Código Fiscal. 24 de junio de 1874. D.O. No. 3199.

Ley 169 de 1896. Sobre reformas judiciales. D.O. No. 10235.

Ley 56 de 1905. Sobre adjudicación de tierras baldías. 29 de abril de 1905. D.O. No. 12346.

Ley 57 de 1905. Sobre reformas judiciales. 29 de abril de 1905. D.O. No. 12346.

Ley 110 de 1912. Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. 23 de noviembre de 1912. D.O. No. 14845.

Ley 52 de 1931. Sobre fomento de las industrias agrícola y minera y sobre otras materias. 17 de abril de 1931. D.O. No. 21676.

Ley 100 de 1944. Sobre régimen de tierras. 31 de diciembre de 1944. D.O. No. 25759.

Ley 135 de 1961. Sobre reforma social agraria. 15 de diciembre de 1961. D.O. No. 30691.

Decreto 1300 de 2003. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. 21 de mayo de 2003.

Decreto 2363 de 2015. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. 7 de diciembre de 2015.

Ley 30 de 1988. Por la cual se modifican y adicionan las leyes 135 de 1961, 1ª de 1968 y 4ª de 1973 y se otorgan unas facultades al Presidente de la República. 18 de marzo de 1988. D.O. No. 38264.

Decreto 2664 de 1994. Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. 3 de diciembre de 1994.

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de mayo de 2015.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-488 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 9 de julio de 2014).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz: 7 de diciembre de 1995).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-566 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero: 23 de octubre de 1992).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva: 8 de febrero de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández: 23 de enero de 2002).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana María Guillen Arango: 23 de agosto de 2012).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos: 30 de septiembre de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil: 19 de octubre de 2006).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-615 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: 13 de noviembre de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-461 de 2016 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio: 29 de agosto de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-293 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: 2 de junio de 2016).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-407 de 2017 (M.S. Iván Humberto Escrucera Mayolo: 27 de junio de 2017).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil: 9 de agosto de 2001).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-097 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz: 7 de marzo de 1996).

Corte Constitucional de Colombia. Auto 040 de 2017 (M.S. Jorge Iván Palacio Palacio: 7 de febrero de 2017).

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 977, C.P. César Hoyos Salazar; 8 de agosto de 1997.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1592, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos; 4 de noviembre de 2004.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Procesos 2545, 2562 y 2767, C.P. José Alejandro Bonivento Fernández; 9 de diciembre de 1983.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 1776 de 2016, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona; 16 de febrero de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 5201 de 2016, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona; 27 de abril de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 5376 de 2016, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona; 28 de abril de 2016.

Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 11024 de 2016, M.P. Álvaro Fernando García Restrepo.