Las esferas de la justicia en el derecho de acceso a la propiedad de los bienes baldíos. La ruralidad entre la ley y la jurisprudencia

Manuel Alejandro Correal Tovar

Universidad Libre

Facultad de Filosofía

Maestría en filosofía del derecho y teoría jurídica

Bogotá D. C.

2022

Las esferas de la justicia en el derecho de acceso a la propiedad de los bienes baldíos. La ruralidad entre la ley y la jurisprudencia

Resumen

Este trabajo examina las categorías principales de la teoría de la justicia diseñada por Michael Walzer, para aplicarlas a las normas y sentencias que regulan la distribución de los bienes baldíos y determinar si es necesario para alcanzar la igualdad compleja establecer un tratamiento diferenciado para la apropiación de bienes rurales baldíos y aquellos de propiedad privada. De igual manera, es necesario exponer la calidad de los predios rurales como bienes sociales cuyo reparto ha sido una de las causas del conflicto armado colombiano y la manera como se regulen puede conducir a la construcción de la paz verdadera y sostenible o a la perpetuación de la violencia como medio para el control ilegal de la tierra.

A la luz de la teoría de la justicia expuesta por Walzer los bienes baldíos rurales y los inmuebles rurales de propiedad privada se encuentran en diferentes esferas. Este trabajo propone examinar si es conveniente mantener la separación entre esferas o puede incluirse en una sola esfera a los baldíos y a los predios de propiedad privada para que el reparto se realice con las mismas reglas con el propósito de cumplir la reforma rural integral pactada en el Acuerdo de la Habana en el año 2016.

La investigación condujo a la elaboración de dos propuestas que pueden contribuir en la construcción del pensamiento latinoamericano para lograr el reparto justo de los predios rurales y evitar el predominio y la acumulación descontrolada de la tierra.

Palabras clave: Justicia, derechos humanos, eficacia del derecho, estructura jurídica, igualdad compleja, bienes baldíos, reforma rural integral.

1. Introducción

La concentración de la tierra en Colombia de acuerdo con el índice de Gini es de 0,869 donde 0 es reparto equitativo y 1 es inequidad absoluta, este resultado muestra que estamos en uno de los lugares más desiguales del mundo con respecto al reparto de la tierra. Desde la fundación de Colombia como Estado existe un asunto por resolver: el reparto de la propiedad de los inmuebles rurales.

La providencia de la Corte Constitucional de Colombia más reciente sobre el reparto de los bienes baldíos es la Sentencia SU-288 de 2022. La Corte recordó que los bienes baldíos rurales tienen una importancia superior por las finalidades que estos cumplen: acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, distribución de la propiedad para impedir su concentración y la producción de alimentos. En segundo lugar, la Corte insistió en que la única forma de adquirir estos bienes es por medio de una adjudicación realizada por la entidad competente de su administración (INCORA, después INCODER, ahora Agencia Nacional de Tierras ANT). En tercer lugar, resolvió una situación irregular que se ha presentado en Colombia a lo largo de su historia como Estado: la apropiación de bienes baldíos mediante procesos judiciales de declaración de pertenencia.

Para adquirir bienes baldíos se requiere de la adjudicación como modo para obtener la propiedad de uno de estos bienes. No obstante, cuando se pretende adquirir predios de propiedad privada por la explotación económica del mismo, se puede demandar la pertenencia del bien, que consiste en una proclamación judicial mediante la cual se declara propietario a quien ejerció actos de señor y dueño sobre el respectivo inmueble. El presente estudio da cuenta de los enfrentamientos entre las leyes y las sentencias que han establecido requisitos para la apropiación de bienes baldíos a la luz de la teoría de la justicia presentada por Michael Walzer.

El área rural de Colombia, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, s.f.), corresponde al 99.6% del total del territorio Nacional. Sin embargo, hasta la fecha no hay un inventario de los bienes baldíos por lo que no es posible determinar cuánto es el porcentaje de bienes inmuebles rurales de propiedad privada y cuántos predios baldíos hay actualmente. La Unidad de planificación Agropecuaria (UPRA, s.f.) señaló que en

Colombia hay más de 26,5 millones de hectáreas disponibles para la producción agropecuaria, lo que equivale al 23% del territorio de Colombia.

Las cifras presentadas informan sobre la importancia de la tenencia de la tierra y la posibilidad de Colombia para convertirse en la despensa de alimentos de la humanidad. Estas ideas encuentran confirmación en la proyección realizada en año 2011 por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011).

Al mismo tiempo que se presenta una gran oportunidad sobre la tierra, también existen graves amenazas que ponen en peligro la oportunidad de crecimiento en materia agropecuaria: existe riesgo de inseguridad alimentaria, no por escasez sino por los altos precios de los alimentos (FAO, s.f.); la informalidad en la tenencia de la tierra, según la Unidad de Planificación Agropecuaria para la vigencia 2019, se encontraba en el 52.7% sin contar las partes del país que no cuentan con formación catastral (Neva, N., Prada, R. 2020); y un conflicto inacabado por la distribución de la Tierra (CNMH, 2018).

Ante el abigarrado panorama, este trabajo propone examinar a la luz de la teoría de la justicia planteada por Michael Walzer las reglas de adjudicación de bienes baldíos que se encuentran vigentes en Colombia, haciendo énfasis en las subreglas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, para determinar si existe un criterio diferenciado de acceso a la propiedad de este tipo de bienes o se ajusta a las reglas generales de los predios rurales que son de propiedad privada.

Con respecto al concepto de propiedad privada, Francisco Ternera Barrios (Restrepo, M., 2021) señala que se trata de un término que ya no es tan absoluto como lo concebía el derecho civil decimonónico. De igual manera, la interpretación judicial de la Constitución y de las normas que regulan este derecho, puede ser discutida como quiera que genera inseguridad jurídica. El derecho de propiedad se trata entonces de una serie de permisiones que rivalizan con las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley.

La interpretación de función social y de la función ecológica por parte de la Corte Constitucional de Colombia, ha revelado que la regulación del derecho de propiedad no pertenece exclusivamente a la órbita de las relaciones entre los particulares, sino que requiere la intervención del Estado. Para evidenciar la mixtura entre derecho público y

derecho privado que comparte el derecho de propiedad la Corte se ha apoyado en autores como León Duguit para afirmar que el propietario más allá de ser el titular de un derecho es un sujeto encargado de cumplir una función social con el bien (Sentencia C-595, 1999).

Con respecto a Michael Walzer se trata de un autor reconocido en la filosofía política contemporánea por tratar temas relacionados con la justicia distributiva, la guerra justa y la tolerancia. Su posición política es liberal y pone en duda la existencia de una hipótesis filosófica estándar, es decir, una sola forma de concebir la justicia, lo que le ha valido ser clasificado por algunos autores como perteneciente a la corriente filosófica del comunitarismo (Roldán, 2012).

La elección de Walzer para el desarrollo de este trabajo académico tuvo como punto de origen el estudio de las modernas teorías de la justicia en la maestría de filosofía del derecho y teoría jurídica. El autor plantea la separación de los criterios de reparto de los bienes sociales en diferentes esferas lo que se asemeja a las reglas de distribución en Colombia de los bienes rurales de propiedad privada y los bienes baldíos, que son adjudicados de forma diferenciada. Esta circunstancia resultó de especial interés para el análisis de las categorías fundamentales propuestas en la teoría de Walzer respecto a la necesidad de volver la mirada al estudio de los asuntos agrarios, esta vez desde la perspectiva de la filosofía del derecho.

2. Categorías fundamentales de las esferas de la justicia

Sobre la teoría de la justicia planteada por Michael Walzer la obra más conocida se titula “las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad” (Walzer, 2015). En el texto el autor expone los principios que considera deben estar presentes en una sociedad justa. En línea de principio el autor descarta la existencia de una sola forma de organización de la sociedad que sirva de modelo para recomponer a todas las demás; no hay soluciones universales a los problemas humanos, sino que cada sociedad elige la manera de resolver los retos que trae la vida en comunidad, dentro de los cuales se encuentra el reparto de derechos y cargas. Un primer acercamiento a la obra de Walzer permite señalar que las reglas que se consideran “justas” para una determinada comunidad pueden ser valoradas de forma diferenciada por otra comunidad o en un tiempo diferente al analizado.

Las categorías fundamentales de la teoría de la justicia que se desarrollarán en este trabajo son: esferas, justicia distributiva, predominio, igualdad compleja, igualdad simple, bienes sociales e igualitarismo.

Desde la óptica de Walzer, el individuo se encuentra inmerso en una comunidad en la que el reparto de cargas y derechos no puede hacerse de manera abstracta en todos los casos, sino que deben existir criterios diferenciadores según el bien que se pretenda repartir. Para este autor, existen diferentes "*esferas*" de la vida de las personas como la salud, vivienda, trabajo, educación, etc.

En cuanto a la "*justicia distributiva*" el autor propone que el reparto de cargas y beneficios no puede sujetarse a una única manera susceptible de entendimiento por la filosofía, puesto que cada sociedad en un tiempo determinado puede aceptar un sistema diferente de reparto (Walzer, 2015); esto debido a que la justicia como construcción humana puede tener diferentes formas de ser concebida y de esta manera se aparta de teorías de la justicia que consagran principios universales como es el caso de la teoría de John Rawls.

Depende de la necesidad que se pretenda satisfacer y de la comunidad a la que pertenezca el individuo, así se debe realizar el reparto respectivo mediante el mérito, la libertad de mercado o la necesidad del bien. Vale destacar que según esta teoría la ventaja que se tenga en una esfera, como por ejemplo la política, no debe influir en las demás esferas como la educación o la obtención de riqueza. Esta influencia de una esfera en la otra el autor la denomina *predominio* (Larrea, 2015). Impedir el predominio es una función encargada al Estado, por lo que su intervención se justifica para corregir esta situación.

Para explicar su teoría de justicia Walzer plantea la necesidad de una "*igualdad compleja*" (Enciso, 2007) que no tiene que ver con que todas las personas tengan lo mismo (identidad de posesiones), sino con una compleja relación entre las personas que aceptan la regulación una determina forma de reparto de un bien social (Walzer, 2015). Por ejemplo, si una comunidad considera que el reparto de los predios depende de la capacidad física que tenga cada individuo para explotar económicamente un inmueble, en ese caso, se ajusta al concepto de igualdad compleja cuando las extensiones de tierra más grandes están repartidas entre las personas más hábiles para el desarrollo de actividades agropecuarias.

El concepto de igualdad compleja se opone al de "*igualdad simple*" (Aguilar, 1999) que consiste en que todos los integrantes de una sociedad tengan exactamente los mismos bienes. La igualdad simple requiere un estricto control de reparto lo que conduce a la dominación de las personas y a la pérdida de libertad. Para Michael Walzer la igualdad simple constituye un mundo de falsas apariencias, como quiera que los individuos a pesar de sus diferencias tendrían que verse y actuar como iguales (Walzer, 2015).

Otra categoría fundamental en la obra de Walzer es la de "*bienes sociales*" (Socolovsky, 1996), que son aquellos objetos materiales o inmateriales que representan para una sociedad determinada un valor apropiable. Cada comunidad le da valor a los bienes que considera importantes para su existencia y determina las reglas de distribución, es decir, que los individuos asumen una identidad concreta de conformidad con la manera en que crean, distribuyen y poseen los bienes sociales. No obstante, el autor desarrolla tres formas de distribución, advirtiendo que pueden ser más: la necesidad, el intercambio y el merecimiento. Si se trata de la esfera de la salud, lo más recomendable es que las comunidades elijan la necesidad como criterio, más allá del intercambio o el merecimiento que pueden dejar por fuera del sistema de salud a ciertos integrantes.

Para explicar el concepto de bienes sociales Walzer hace gala de sus estudios como historiador toda vez que explica que la creación, intercambio y asignación de bienes sociales depende de la concepción histórica que tenga una comunidad determinada, pues sin historia no es posible el entendimiento de estos procesos y también de los bienes. En esta categoría Walzer también se aparta de la teoría de la justicia de Rawls que considera que existen unos bienes primarios universales. Para Walzer no hay un único conjunto de bienes primarios, sino que los que se consideran bienes para una sociedad determinada dependen de sus específicas necesidades (Walzer, 2015).

Para cada uno de los bienes sociales existe una "*esfera distributiva*" (Gil, 2014) que determina la manera de creación, posesión y distribución del bien. Vale advertir que lo que ocurre en una esfera puede afectar a las otras; hay entonces una autonomía relativa entre esferas, pero están llamadas a interactuar de conformidad con la complejidad de la vida humana.

En cuanto al "*predominio*" (Gaitán, 2011), una comunidad alcanza la justicia cuando la distribución de los bienes se realice de conformidad con las reglas de cada una de las esferas sociales, tales como la educación, la salud, el mercado, el poder político, la religión, etcétera. Hay que tener en cuenta que el éxito de una persona en una esfera no puede significar una ventaja en otra esfera. Para Walzer hay justicia cuando está prohibido el predominio, esto es, cuando el triunfo en una esfera (poder económico) no permite una ventaja en otra (servicio de salud o educación).

La idea central que propone el autor para evitar el predominio consiste en evitar que un bien social se convierta en instrumento de dominación en todas las esferas de la vida humana, sino que cada esfera tenga su propio criterio de reparto para evitar de esta manera el control sobre los medios de dominación (Walzer, 2015).

No obstante, es posible la distribución desigual al interior de una esfera; no se trata de que todas las personas tengan la misma cantidad de un bien determinado por lo que, en el caso de la distribución del dinero, por ejemplo, unas personas pueden tener más recursos económicos que otras, siempre que estos recursos no constituyan una ventaja en la obtención del servicio de educación. Por lo tanto, en la esfera del servicio de educación no pueden obtener mejores resultados quienes tengan más dinero sino quienes muestren un mayor esfuerzo y mejor talento.

La invasión entre esferas genera una distorsión de la justicia. El "*igualitarismo*" (Durán, 2003) en esta teoría consiste en eliminar el predominio (dominación) entre las esferas distributivas de las que está conformada la sociedad. Lograr el igualitarismo exige una acción permanente del Estado para evitar el predominio, de suerte tal que Walzer no espera que la justicia se logre por la buena voluntad de los individuos, sino que requiere de la actuación de un Estado fuerte capaz de controlar que quienes tengan éxito en una esfera no puedan invadir con ventaja otras esferas distributivas.

En las esferas de la justicia el autor señala que una sociedad justa debe impedir que los poderosos subordinen a los débiles para conservar sus privilegios en todas las esferas de la vida en comunidad, en consecuencia, la finalidad del igualitarismo que propone esta teoría no es que todas las personas tengan la misma cantidad de los mismos bienes, sino que esté proscrita la dominación (Walzer, 2015).

La teoría de la justicia que desarrolla Walzer tiene como finalidad lograr el igualitarismo que obedezca al principio de libertad, pues no se puede someter la posibilidad de elección de los individuos y de la comunidad en general para que exista igualdad en el reparto de bienes sociales.

3. Panorama de la ruralidad colombiana

La designación del suelo rural y urbano es una competencia de los concejos municipales (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 313 numeral 7°), que se encarga de fijar las actividades que pueden realizarse de conformidad con el respectivo instrumento de ordenamiento territorial. La definición legal del suelo rural (Ley 388 de 1997, Artículo 33) tiene como punto de partida que este tipo de suelos no son aptos para el uso urbano, es decir, que no pueden ser edificados, que pueden no contar con infraestructura vial, ni se asegura la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios. En segundo lugar, la definición legal del suelo rural se refiere a la disponibilidad para realizar actividades agropecuarias, forestales y explotación de recursos naturales.

Una de las clasificaciones de los bienes inmuebles rurales se encuentra en el Código Civil que identifica por un lado los bienes inmuebles de propiedad privada (artículo 656) y por la otra, los bienes públicos, dentro de los cuales se encuentran los bienes baldíos (artículo 675). Según la ley son bienes baldíos los que carecen de otro dueño (Código Civil, 1873); frente a estos bienes la legislación civil les otorga una definición con carácter secundario: son inmuebles que no pertenecen ni a los particulares ni a las entidades del Estado, por lo tanto, son bienes de la Nación.

En cuanto a la forma de adquirir la propiedad de los bienes inmuebles de propiedad privada, estos pueden ingresar al patrimonio de una persona por varios modos: la tradición --transferencia del bien de una persona a otra-, la sucesión por causa de muerte -esto es, por herencia-, o la prescripción adquisitiva de dominio -declaración judicial de pertenencia cuando se verifica en un proceso que el solicitante realizó actos de señor y dueño sobre el predio durante el tiempo establecido en la ley que oscila entre 5 y 10 años- (Bewer, 2005).

La forma prevista en la ley para la adquisición de predios baldíos es la adjudicación, que consiste en un estudio que realiza una entidad administrativa (INCORA, luego INCODER,

ahora ANT) para identificar las condiciones de las personas que solicitan la propiedad de las tierras de la Nación y cuando se comprueba la existencia de una serie de requisitos, dentro de los cuales se encuentran: ser colombiano, no tener un patrimonio superior a los 700 salarios mínimos mensuales legales vigentes y no ser propietario de otros predios rurales o urbanos a menos que sea para vivienda del solicitante y su núcleo familiar. Cuando el particular cumple los requisitos establecidos en la ley, la entidad emite una resolución de adjudicación del bien baldío. En todo caso no se podrá realizar una adjudicación por más de una Unidad Agrícola Familiar.

La Unidad Agrícola Familiar (Ley 160 de 1994, Artículo 38) consiste en una determinada extensión de tierra, cuya área depende del lugar donde se encuentre ubicado el predio que, a partir de actividades agropecuarias o silvopastoriles, permite la subsistencia de la familia campesina y un excedente capitalizable (UPRA, 2021).

De lo expuesto hasta ahora se encuentran seis (6) diferencias para adquirir el derecho de propiedad sobre bienes rurales de propiedad privada y sobre bienes baldíos: (1) Los bienes de propiedad privada pueden ser adquiridos por varios modos; los baldíos solo pueden ser adquiridos por adjudicación (Sentencia T-548, 2016). (2) Los requisitos para adquirir bienes privados son de carácter objetivo relacionados con el predio. Los requisitos para adquirir baldíos dependen de las características propias del sujeto que solicita la titulación del predio. (3) Cuando se va a adquirir por prescripción un bien privado no es determinante la extensión que una persona pretenda apropiarse. La adjudicación de un baldío depende de la extensión máxima fijada para la Unidad Agrícola Familiar y en ningún caso podrá exceder el área fijada para la respectiva zona homogénea. (4) La competencia para la adjudicación de un predio de propiedad privada la tienen los jueces de la República; la adjudicación de un baldío, legalmente, debe ser realizada de forma exclusiva y excluyente por la entidad administrativa encargada de administrar las tierras de la Nación, actualmente es la Agencia Nacional de Tierras. (5) Para adquirir un bien privado por el modo de la prescripción no existe un límite respecto del patrimonio de quien solicita al juez declarar la pertenencia; para la adjudicación de un baldío la persona no puede ser propietaria de otro inmueble, ni tener un patrimonio superior a 700 salarios mínimos mensuales legales vigentes. (6) Dentro de las condiciones para adquirir un predio de propiedad privada no se

examinan las limitaciones ambientales; existe expresa prohibición legal para adjudicar baldíos en áreas de especial protección ambiental (Ley 2ª de 1959).

4. Dos problemas sobre el reparto de la tierra

A pesar de la claridad teórica de las diferencias entre bienes baldíos y bienes de propiedad privada, en Colombia no existe un inventario de cuáles son los predios que pertenecen a la Nación y cuáles pertenecen a los particulares. La falta de certeza para determinar la naturaleza jurídica de los predios rurales ha contribuido a agravar el problema del reparto de la tierra en Colombia con fenómenos tales como: la concentración de grandes extensiones de tierra (CNMH, 2018) y la apropiación de baldíos por vías diferentes a la adjudicación (Contraloría General de la República, 2017).

Sobre la concentración de grandes extensiones de tierra vale señalar que uno de los propósitos de la Ley 160 de 1994 es eliminar y prevenir la concentración de la propiedad de predios rurales (artículo 1°). Para logar el objetivo la ley prohibió que cualquier persona adquiera una extensión de tierra que supere la Unidad Agrícola Familiar sobre terrenos de propiedad privada que inicialmente fueron adjudicados como baldíos (artículo 72). No obstante, desde el año 2013 la Contraloría General de la República ha instado a la entidad competente de administrar las tierras de la Nación para que inicie las acciones respectivas con el fin de lograr la anulación judicial de los contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica ha adquirido la propiedad sobre predios que superan la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en el correspondiente municipio. Es necesario indicar que hasta el momento ningún Juez de la República ha concedido la nulidad de los negocios jurídicos de acumulación de tierras. En algunos casos, la forma de evitar la acumulación indebida de predios inicialmente adjudicados como baldíos ha estado en cabeza de los Registradores de Instrumentos Públicos que se han negado a inscribir los negocios jurídicos (compraventas, donaciones, permutas, etc.) que pretenden acumular predios más allá de lo establecido en la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (Consejo de Estado, 2016).

Mención especial merece el fenómeno de la apropiación de baldíos por vías diferentes a la adjudicación; específicamente en Colombia se ha utilizado el proceso judicial de pertenencia para hacerse a la propiedad de bienes baldíos. Desde la perspectiva legal los bienes baldíos son imprescriptibles, así está consagrado a partir de la Ley 48 de 1882

(artículo3°). Esta postura fue reforzada por la Ley 110 de 1912 (artículo 61). La más reciente norma que consagra esta prohibición es la Ley 160 de 1994 (artículo 65)

A pesar de la prohibición legal algunos jueces han considerado que los bienes baldíos no escapan a la institución de la prescripción adquisitiva de dominio contenida en el Código Civil: la Corte Suprema de Justicia en el año 1942 señaló que los baldíos pueden ser objeto de una prescripción *sui géneris* limitada a la extensión que el particular haya cultivado en el inmueble (García, 2020, p.65). En el mismo sentido el Consejo de Estado en el año 1985 determinó que los bienes baldíos se adquieren por la explotación económica que realice una persona sobre un predio rural, y en consecuencia anuló las resoluciones del INCORA que habían reconocido como baldíos algunos predios ubicados en el departamento de Casanare (Parra, 2020, p. 7). En el año 1995 la Corte Suprema de Justicia también señaló que el modo originario de adquirir la propiedad sobre un baldío es la ocupación (Corte Suprema de Justicia, 1995). En el año 2016 la Corte Suprema de Justicia determinó que los predios rurales pueden ser objeto de prescripción cuando se presume que son de propiedad privada por el hecho de su explotación económica (Corte Suprema de Justicia, 2016).

En otros momentos, tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado, han señalado que los baldíos son imprescriptibles. El Consejo de Estado (Consejo de Estado, 1995) determinó, a pesar de que un Juez de Riohacha había reconocido la pertenencia sobre el predio rural denominado “La Familia”, que las sentencias de pertenencia sobre bienes baldíos no le son oponibles al Estado por lo que declaró la legalidad de una Resolución del INCORA que había estipulado que el inmueble “La Familia” era baldío. Por su parte la máxima autoridad de la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema de Justicia, 2013) fijó que los bienes baldíos no pueden ser prescriptibles toda vez que lesiona el principio de prevalencia del interés general sobre el particular y puede convertirse en una manera de esquilmar los bienes públicos mediante procesos de pertenencia fraudulentos.

En el caso de la Corte Constitucional desde sus inicios (Corte Constitucional, 1995) hasta el año 2022 sostuvo que los bienes baldíos son imprescriptibles y su propiedad se puede adquirir exclusivamente por el modo de la adjudicación. Especial memoria requiere la Sentencia T-488 de 2014 mediante la cual la Corte Constitucional emitió medidas estructurales para evitar que los jueces de la República adjudiquen baldíos de la Nación en

procesos de pertenencia. Dentro de las medidas ordenadas se encuentra que la entidad que en ese entonces administraba los bienes de la Nación (INCODER) diseñar un plan de clarificación de la propiedad en todo el territorio colombiano; a la Superintendencia de Notariado y Registro le ordenó proporcionar directrices a los registradores de instrumentos públicos sobre cómo proceder en caso de sentencias que ordenen la prescripción adquisitiva de dominio de bienes baldíos; al Ministerio de Agricultura que acompañe al INCODER en la recuperación de baldíos indebidamente ocupados; y a los entes de control (Procuraduría y Contraloría) hacer seguimiento a las órdenes emitidas en esta sentencia.

En el año 2014 la jurisprudencia Constitucional decantó cuál es el modo en que se adquieren la propiedad de los baldíos: la adjudicación. En esta oportunidad la Corte consideró que impedir a los jueces adjudicar baldíos garantiza el principio constitucional que ordena garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64). Con posterioridad a la Sentencia T-488 de 2014 la Corte emitió 23 sentencias siguiendo el lineamiento allí trazado dentro de las cuales se destacan las siguientes: T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-407 de 2017, T-567 de 2017, T-496 de 2018, T-549 de 2016, T-548 de 2016, T-231 de 2017, T-293 de 2016, T-461 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016, T-727 de 2016, T-231 de 2017, T-567 de 2017, T-496 de 2018, T-293 de 2016, T-231 de 2017, T-407 de 2017, T-549 de 2017 y T-580 de 2017.

No obstante, en el año 2022 el debate ha sido reabierto por la propia Corte Constitucional. Se trata de la Sentencia SU-288 de 2022 en la que nuevamente examinó si los bienes baldíos pueden ser adquiridos mediante procesos de pertenencia en los cuales los jueces declaran la prescripción adquisitiva de dominio.

La importancia de la Sentencia SU-288 de 2022 está dada por la unificación de los fallos anteriores y la obligatoriedad en adelante para los jueces y entidades públicas de Colombia de acoger el criterio más reciente del máximo tribunal constitucional colombiano. Antes de emitir órdenes la Corte recordó que las deficiencias institucionales del Estado en lo que se refiere a: el sistema de registro de instrumentos públicos; la mayoría de los casos en que se solicita la pertenencia de baldíos se trata de predios de mínima extensión que no superan la Unidad Agrícola Familiar; la Agencia Nacional de Tierras considera que las decisiones judiciales sobre los baldíos amplían el problema de reparto de la tierra en Colombia; la falta

de recursos del Estado para realizar la clarificación de la propiedad en todo el territorio Nacional.

Frente a las sentencias que han adjudicado baldíos la Corte determinó que son válidas y producen efectos cuando hayan otorgado la propiedad privada del predio a personas que hubieran cumplido los requisitos para la adjudicación del baldío, es decir, que en el momento de la sentencia eran sujetos de reforma agraria. Respecto de las sentencias que adjudicaron baldíos en extensiones superiores a la Unidad Agrícola Familiar, la Agencia Nacional de Tierras deberá iniciar el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

En esta sentencia la Corte creó un régimen mixto de efectos para aquellas personas que han adquirido baldíos mediante procesos judiciales de pertenencia: se reconocen efectos a las sentencias que declararon la pertenencia sobre pequeños predios y no se reconocen efectos a las sentencias que declararon la pertenencia sobre predios que exceden la Unidad Agrícola Familiar en cada uno de los respectivos municipios.

Si bien la decisión de la Corte Constitucional establece un régimen diferenciado para aquellos casos en que se ha adquirido la propiedad de un baldío por el modo de la prescripción aclaró que el proceso de pertenencia no es el idóneo para la adjudicación de baldíos toda vez que la tarea de identificación del predio y las condiciones de los solicitantes es la Agencia Nacional de Tierras.

5. Examen de Walzer, conclusiones y propuesta

Este orden de argumentos permite concluir que los bienes inmuebles rurales se encuentran en diferentes esferas, la primera esfera es la de los predios de propiedad privada y la segunda esfera es la de los baldíos. Los predios rurales pueden ser adquiridos por varios modos, mientas que la propiedad de los baldíos solo puede ser adquirida por la adjudicación con excepción de las sentencias que han declarado la prescripción de baldíos pequeños, esto es, cuya área es inferior a la Unidad Agrícola Familiar.

A la luz de la teoría de la justicia planteada por Michael Walzer los bienes rurales privados y los bienes baldíos se encuentran en *esferas* separadas y obedecen a condiciones diferentes de reparto. La distribución de los bienes privados es objetiva, porque obedece a la

explotación económica que una persona hace de un predio, mientras que la distribución de bienes baldíos es subjetiva porque la adjudicación depende de las condiciones de cada persona que realiza la solicitud a la Agencia Nacional de Tierras. A pesar de que se encuentran en diferentes esferas los bienes baldíos y los inmuebles de propiedad privada el Estado colombiano no ha intervenido para el evitar lo que Walzer denomina el *predominio,* sino que ha tolerado la acumulación de la propiedad rural en pocas manos de lo que da cuenta el índice de Gini.

Que los baldíos y bienes rurales privados se encuentren en esferas separadas no quiere decir que exista una *igualdad compleja* para su reparto. La Corte Constitucional ha reconocido en varias de sus sentencias que en Colombia existe acaparamiento de tierras, es decir, que la tenencia de los predios rurales se encuentra acumulada en pocas personas. En este orden de ideas es posible colegir que las reglas de reparto de la propiedad sobre bienes rurales no permiten el acceso democrático y en condiciones de igualdad a todos los habitantes colombianos (Torres, 2020, p. 25). Los grupos económicos acaparan grandes extensiones de tierra tal como lo señala el autor Wilson Arias Castillo, que revela el nombre de los 6 grupos económicos colombianos que acumulan más de 215.000 hectáreas y los cuatro grupos económicos extranjeros que acumulan más de 134.000 hectáreas. Esta realidad descubre la existencia del *predominio* económico sobre el reparto de tierras en Colombia, incluso sobre predios baldíos.

No existe una razón manifiesta para diferenciar los bienes baldíos de los bienes de propiedad privada. La diferencia hace parte de las convenciones y abstracciones jurídicas que vuelven más compleja la realidad del reparto de la tierra y favorecen la acumulación de los terratenientes por encima de la producción de alimentos. La distribución justa de la tierra no debe obedecer a criterios de símbolo de riqueza o de poder, sino a producción de alimentos y favorecimiento del bien común.

Sobre la teoría de la justicia de Walzer es importante anotar que la solución más justa no consiste en separar tantas *esferas* como *bienes sociales* existan, sino que la justicia consiste en buscar el criterio de reparto más adecuado al interior de cada una de las esferas. En el estudio realizado la separación de una esfera para los bienes de propiedad privada y otra esfera para los bienes baldíos no ha garantizado una distribución *justa* de los bienes rurales.

El examen de las normas y la jurisprudencia, en clave de la teoría de la justicia de Walzer, enseña que la solución para la ruralidad de Colombia no consiste en cambiar la ley al antojo de los intereses de los habitantes de las ciudades; tampoco con sentencias que imponen soluciones volubles, sino con consensos democráticos (Ruelle, 2012) que permitan una reforma de la estructura agraria colombiana en la que esté representada el interés de los trabajadores agrarios, las multinacionales y los dueños de la tierra.

Una propuesta para alcanzar el *igualitarismo* planteado por Michael Walzer, consiste en optar por la unificación de las esferas de reparto de bienes rurales. En Colombia está pendiente de realizar la *reforma rural integral* pactada en el punto número 1 del acuerdo de la Habana celebrado entre el Gobierno de Colombia y el grupo armado organizado al margen de la ley FARC-EP. En el acuerdo de la Habana se elevó a la categoría de principio la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, con el propósito de permitir el acceso a la propiedad de la tierra de más trabajadores y trabajadoras agrarias. Si continúa separado el régimen de bienes privados y bienes públicos, no habrá áreas suficientes para generar un reparto equitativo lo que puede ser causa de la continuación indefinida del recurso a la violencia armada.

La unificación de las esferas para verificar los requisitos objetivos y subjetivos de la adquisición de predios rurales y la entrada en vigor de la *jurisdicción agraria* es un paso necesario para avanzar en el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en el territorio y en la implementación de condiciones justas y la construcción de una paz verdadera y sostenible.

La propuesta de unificación de las esferas, desde la perspectiva normativa, consiste en aplicar los mismos criterios objetivos y subjetivos para la adjudicación de cualquier bien rural, ya sea baldío o de propiedad privada solo podrá adjudicarse la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios. Los demás interesados podrán tener algún otro título o derecho sobre la tierra como, por ejemplo, el arrendamiento o el usufructo, pero la propiedad deberá quedar en manos de quienes están dispuestos a convertir a Colombia en la despensa de alimentos para la humanidad.

La segunda propuesta consiste en visibilizar el compromiso de la academia en los asuntos rurales; toda la formación académica debe estar orientada a la comprensión de la

importancia de la ruralidad y el territorio en la vida humana. No es posible mantener la indiferencia ante la realidad del campo; la desatención de la academia es cómplice del problema rural que Colombia no ha podido resolver. Parecen más importantes los problemas abstractos que la necesidad de alimentar a la humanidad y proteger el territorio que hace posible la vida en el planeta tierra. El conocimiento de lo agrario no puede ser un privilegio exclusivo de una élite de expertos, en un país que tiene 99.6% suelo rural, se debe democratizar el conocimiento sobre la tierra para evitar la dominación de las esferas políticas, económicas y culturales sobre la esfera de la vida.

Referencias

Recursos web

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Tan solo el 0,3 por ciento de todo el territorio colombiano corresponde a áreas urbanas: IGAC*. https://igac.gov.co/es/noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac
- Unidad de planificación Agropecuaria. *Colombia: 26,5 millones de hectáreas con vocación agro.* https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/colombia-26-5-millones-de-hectareas-con-vocacion-agro#:~:text=Esta%20entidad%20detall%C3%B3%20un%20informe,tiene%20un%20%22gran%20potencial%22
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. 2011/06/06/. *Colombia se proyecta como una gran despensa agrícola* https://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/507341/
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO. *Colombia en una mirada.* https://www.fao.org/colombia/fao-en-colombia/colombia-en-una-mirada/es/
- Larrea Maldonado, A. M. (2015). *Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad*. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, *2*(2), 113-115. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2.2015.1993
- Aguilar Sahagún , L. A., (1999). *La teoría de la justicia de Michael Walzer frente a los retos del pluralismo y la igualdad educativa en México*. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), XXIX(4),133-150. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27029404
- Socolovsky, M. Y. (1996). *La comunidad excluyente: Crítica de la teoría de las esferas de justicia de Michael Walzer*. Revista de Filosofía y Teoría Política, 31-32, 295-311. En Memoria Académica. http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2582/pr.2582.pdf

- Gil Soldevilla, J. (2014). *Necesidad de gobernanza política La esfera política como articuladora y garante en la teoría walzeriana*. Revista Veritas, N° 31. P. 9-29. https://www.scielo.cl/pdf/veritas/n31/art01.pdf
- Gaitán Cárdenas, R. X. (2011). *La filosofía política de Michael Walzer: búsqueda de una sociedad sin dominación*. Universidad de la Salle. https://ciencia.lasalle.edu.co/filosofia_letras/39
- Duran, E. (2003). *La noción de justicia en Michael Walzer*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 15, agosto 2003. P 45-56. https://vlex.com.mx/vid/nocion-justicia-michael-walzer-76716350#section_4
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2021). *Colombia cuenta con nueva metodología de cálculo para la unidad agrícola familiar*. https://www.agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Colombia-cuenta-con-nueva-metodolog%C3%ADa-de-c%C3%A1lculo-para-la-unidad-agr%C3%ADcola-familiar.aspx
- Contraloría General de la República (2017). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/199946/Inf_Baldios_pub2017.pdf/4b5a1147-8c08-e4f4-ac1c-ce5ba4212a7f?t=1625209480691&download=true
- Parra Cristancho, A. L. (2020) Análisis teórico de las condiciones de acreditación de la propiedad inmobiliaria en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. https://www.bibliotecadigitaldebogota.gov.co/resources/3238562/
- Torres Mora, A. G. (2020). *Acumulación primitiva y acaparamiento de tierras en Colombia: Dinámicas del desarrollo*. Papel Político. https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo25.apat
- Arias Castillo, W. (2015). *Así se roban la tierra en Colombia*. https://www.semillas.org.co/es/as-se-roban-la-tierra-en-colombia

Libros

- Neva, N., Prada, R. (2020). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia vigencia 2019*. UPRA. Bogotá.

- Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH. Bogotá.
- Enciso Vanegas, C.A. (2007). *La igualdad compleja de Michael Walzer y los fallos económicos de la Corte Constitucional*. Universidad del Rosario. Bogotá D.C.
- Brewer Carias, A. (2005). *El régimen de las tierras baldías y la adquisición del derecho de propiedad privada sobre las tierras rurales en Venezuela*. Anuario de Derecho. Bogotá D.C.
- García Pachón, M.P. (2019). *Lecturas sobre derecho de tierras*. Tomo IV. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Roldán, A. F. (2012). *Relaciones entre Iglesia y Estado en la teoría de Michael Walzer*. Editorial Académica Española. Madrid.
- Ruelle, A (2012). La sociedad civil global en el marco de la Filosofía Política: el giro aplicado desde la inmanencia. En E. Castro Blanco (Coord.) Crítica y Fundamentación de la Política y los Derechos Humanos. (Pp. 167-197). Universidad Libre.
- Restrepo M., (2021). *Debates contemporáneos sobre la propiedad*. Universidad del Rosario. Bogotá.
- Walzer, M., (2015). *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

Sentencias

- Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1999. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Diaz. 18 de agosto de 1999. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-595-99.htm
- Corte Constitucional. Sentencia T-548 de 2016. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. 11 de octubre de 2016. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-548-16.htm
- Corte Constitucional. Sentencia SU-288 de 2022. Magistrado ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo. Comunicado de prensa N° 26 agosto 18 de 2022. https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2026%20-%20Agosto%2018%20de%20%202022.pdf

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00217-00. Sentencia del 16 de junio de 2016.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: Jesús María Carrillo Ballesteros. Radicación número: 8429. Sentencia del 30 de noviembre de 1995.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Magistrado ponente: Nicolás Bechara Simancas. Sentencia del 28 de agosto de 1995.
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia 1776-2016. Magistrado ponente: Luis Armando Tolosa Villabona. Sentencia del 16 de febrero de 2016.
- Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Magistrado Ponente: Fernando Giraldo Gutiérrez. Radicación: 0504531030012007-00074-0. Sentencia aprobada en sala del 18 de julio de 2013.

Normas

- Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Código Civil. Ley 84 de 1873. Artículo 675. Diario Oficial No. 2.867 de 31 de mayo de 1873. (Colombia)
- Ley 2ª de 1959. Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables. Diario Oficial año XCV. N. 29861, enero 27 de 1959.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997.
- 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. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.