

MEMORANDO

Bogotá D.C., miércoles, 06 de septiembre de 2017

20171030090203
Al responder cite este Nro.
20171030090203

PARA: JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO
DIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS

DE: NATALIA HINCAPIÉ CARDONA
JEFE OFICINA JURÍDICA

ASUNTO: Radicado 20174300080333 – Concepto jurídico procedente de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación sobre solicitud de autorización para efectuar el fraccionamiento de predios que requieren la construcción o ampliación de la infraestructura nacional de vías.

I. Objeto de la solicitud

En atención a la solicitud de la referencia, en ejercicio del numeral 6 del Artículo 13 del Decreto 2363 de diciembre de 2013, la Oficina Jurídica procede a emitir concepto sobre los siguientes asuntos:

1. ¿Es viable que la Agencia Nacional de Tierras expida autorizaciones para que se efectúen fraccionamientos de predios que requieren la construcción o ampliación de la infraestructura nacional de vías?

II. Competencia

En primer lugar, la Agencia Nacional de Tierras es competente para pronunciarse sobre el presente asunto como máxima autoridad de las tierras de la Nación y cuyo objeto consiste en ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

Seguidamente, el Artículo 1, Capítulo 1, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 dispone lo siguiente:

“Artículo 2.14.10.1.1. Competencia. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural administra en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, conforme a las normas de la Ley 160 de 1994, las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las del presente título y los reglamentos que expida el Consejo Directivo del Instituto por autorización legal.”

A su turno, el numeral 11 del Artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 contempla lo siguiente:

"Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:

(...)

11. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

II. Competencia y viabilidad jurídica para que la ANT autorice el fraccionamiento de predios rurales.

A efectos de realizar un pronunciamiento de fondo, se advierte que dentro de la misión de la ANT se encuentra administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación, sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del Artículo 85 de la Ley 160 de 1994. Sin perjuicio de ello, en el presente no existe un procedimiento reglado para que la ANT profiera autorizaciones respecto de los predios a fraccionar por razones de construcción o ampliación de infraestructuras viales.

Ahora bien, es claro que el ordenamiento jurídico ha establecido límites para que se efectúen subdivisiones en predios rurales, y para ello la Unidad Agrícola Familiar ha servido de criterio central para determinar cuándo una subdivisión supera o no lo permitido; si resulta favorable a la proliferación del minifundio, y por ende, si con tal fraccionamiento se convierte la explotación de la propiedad en antieconómica y en un factor de empobrecimiento de la población campesina. Al mismo tiempo, por ministerio de la ley se ha fijado de manera puntual las excepciones que son permitidas para el fraccionamiento de los predios rurales.

En ese sentido, el Artículo 45 de la Ley 160 de 1994 señaló que el fraccionamiento por debajo de la UAF resulta procedente en los casos en que medien contratos por virtud de los cuales se constituyan propiedades de superficie menor a la señalada en la UAF, siempre que se siga un fin principal distinto a la explotación agrícola.

Artículo 44. Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona.

En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.

Artículo 45. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

(...)



Agencia Nacional de Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola.

c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley.

(...)

La existencia de cualquiera de las circunstancias constitutivas de excepción conforme a este artículo no podrá ser impugnada en relación con un contrato si en la respectiva escritura pública se dejó constancias de ellas, siempre que:

1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.

Esta excepción a la indivisión material que se incorporó desde el Artículo 88 de la Ley 135 de 1961, abarca en consecuencia los elementos:

1. Que exista un acto o contrato.
2. Que a través de ellos se constituyan propiedades de superficie menor a la señalada por la respectiva UAF
3. Que el fin de dichas propiedades sea distinto a la explotación agrícola.

En relación con la causal descrita en el literal c) del Artículo 45 de la Ley 160 de 1994, se precisa que las propiedades que se constituyan en extensiones inferiores a la UAF por sus condiciones especiales, se refiere a predios con acceso a tecnologías avanzadas o con localización privilegiada por su cercanía a vías de comunicación o a centros de comercialización, lo cual resulta favorable a la producción económica del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de ésta última causal también podrían concurrir circunstancias asociadas a la ejecución de proyectos de infraestructura del transporte, construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora de obras al servicio de la y utilidad pública el interés social, concordantes con el Artículo 58 Superior y la Ley 1742 de 2014.

De hecho, en el examen de constitucionalidad que efectuó la Corte Constitucional del Artículo 45 de la Ley 160 de 1994 en la sentencia C-006 de enero de 2012 (Expediente D-3596) con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, se hizo referencia a la sentencia C-223 de 1994 en la cual se pronunció el Alto Tribunal con anterioridad sobre este mismo. De acuerdo con esta última providencia, la Corte en aquella ocasión sostuvo lo siguiente respecto del Artículo 88 de la Ley 135 de 1961:

"El precepto legal en estudio no puede interpretarse correctamente si se lo considera aislado del artículo que consagra las excepciones a su mandato, es decir, el 88 de la ley.

(...)



Agencia Nacional de Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

"Estas previsiones quitan al precepto su carácter absoluto, es decir, atemperan su rigor, haciendo posible la división material en condiciones distintas a las que él establece cuando así lo justifican las situaciones jurídicas enunciadas, sobre la base de que en la respectiva escritura pública se deje constancia de cualquiera de ellas y se hayan cumplido los requisitos especialmente exigidos para los literales b) y c) transcritos (respectivamente, destinación efectiva del terreno al fin señalado en el contrato y protocolización de la aprobación dada al contrato o al proyecto de fraccionamiento por parte del INCORA o de las entidades en las cuales éste delegue esa función).

"Como lo señala el Procurador General en su concepto, las excepciones que prescribe el artículo 88 desvirtúan por sí solas las apreciaciones del actor pues hacen racional la aplicación del artículo acusado.

"A lo anterior debe añadirse que el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, garantizado en el artículo 64 de la Constitución, no tendría razón de ser si esa propiedad fuera inproductiva o inútil para quien accede a ella y para la colectividad.

"Por otra parte, según el artículo 65 de la Carta, la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, el cual tendrá a su cargo todas aquellas políticas enderezadas al incremento de la productividad.

"Recuérdese, además, que según el artículo 334 de la Constitución, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual deberá intervenir por mandato de la ley, entre otras cosas, en el uso del suelo, para racionalizar la economía y con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

En suma, el fraccionamiento de predios rurales puede resultar procedente si advierte la necesidad y la finalidad administrativa que guía la adquisición de los mismos, así como el interés colectivo y social que puede recaer sobre los negocios jurídicos que transfieren derechos de dominio. De otra parte se precisa que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos, o el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta, y cuyo alcance se encuentra establecido en el Artículo 28 de la Ley 1755 de junio de 2015.

Cordialmente,

NATALIA ANDREA HINGAPIE CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Mauricio Moscoso Díaz / Abogado Contratista

