

20 de Diciembre de 2018

MEMORANDO

20181030217483

Al responder cite este Nro.
20181030217483

PARA: JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Director de Gestión Jurídica de Tierras (E)

DE: JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO (20183000191903)

Respetado Doctor.

De acuerdo con la consulta elevada por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, donde solicita a la Oficina Jurídica absolver unos interrogantes relacionados con la adquisición de la propiedad respecto de predios inicialmente adjudicados como baldíos, cuyas áreas sumadas superan los límites máximos establecidos para las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), en contravención de la prohibición contemplada en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y lo dispuesto en la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 expedida por el INCORA, a continuación me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, en los siguientes términos:

I. COMPETENCIA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, ANT.

Previo a entrar a estudiar el objeto del concepto jurídico elevado, resulta pertinente realizar una breve cita a las competencias generales que el orden jurídico contempla para la Agencia Nacional de Tierras, ANT:

En este orden, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y dispuso su liquidación; el Decreto Ley 2363 del 07 diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1º su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511

“Artículo 1°. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras - ANT-. Créase la Agencia Nacional de Tierras -ANT- como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de tierras de la nación en los temas de su competencia”.

El artículo 3° del mismo Decreto 2363 de 2015 determinó el objeto de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, de la siguiente forma:

“Artículo 3°. Objeto: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra 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”.

Así mismo el artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, prescribió que, a partir de su entrada en vigencia, todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

II. ANTECEDENTES.

La Dirección de Gestión Jurídica de Tierras manifiesta que, dentro de los estudios de títulos adelantados se han evidenciado diferentes casos de predios adjudicados inicialmente como baldíos que contemplan los parámetros de extensión establecidos por leyes anteriores, pero que actualmente superan los límites máximos determinados por la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 vulnerando presuntamente la prohibición establecida por el inciso 9° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y repercutiendo en la legalidad de los negocios jurídicos que tengan por objeto la transferencia del derecho real de dominio de este tipo de bienes. Por lo anterior, solicita a ésta Oficina Jurídica absolver algunos interrogantes frente a este tema.

III. CONSIDERACIONES

A fin de emitir concepto jurídico frente a la situación planteada por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, a continuación, procederé a exponer: i) los alcances de la prohibición

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511

contenida en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y ii) la resolución de los interrogantes planteados.

i) LOS ALCANCES DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL INCISO 9º DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 160 DE 1994.

La Ley 160 de 1994 en el inciso Noveno (9º) del artículo 72 prevé, respecto de las acumulaciones de bienes inicialmente adjudicados como baldíos, que: *“Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.”.*

Del análisis de la norma citada se puede colegir que, la figura de la acumulación se presenta respecto de los predios inicialmente de origen baldío, que hayan sido objeto de actos o negocios jurídicos de enajenación realizados con posterioridad a la expedición de la Ley 160 del 05 de agosto de 1994, los cuales consoliden en cabeza de una persona natural o jurídica extensiones superficiarias mayores a las definidas como Unidades Agrícolas Familiares (UAF) en la respectiva zona relativamente homogénea del municipio donde se ubican los predios. La definición de dichas Unidades Agrícolas Familiares en los términos del artículo 66 de la Ley 160 de 1994, se realizó con la expedición de la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996. Igualmente, es de anotar que conforme al Acuerdo No. 08 del 16 de octubre de 2016, la Agencia Nacional de Tierras – ANT, adoptó las disposiciones contenidas en la Resolución No. 041 de 1996, para el desarrollo de sus procesos misionales y fines pertinentes.

Ahora bien, para establecer el efecto jurídico temporal del precepto legal contenido en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996, es necesario remitirnos al artículo 28 de la Ley 153 de 1887, el cual señala que *“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”.*

Así las cosas, la preexistencia de un derecho adquirido en vigencia de una normatividad anterior, debe ser respetado por la nueva ley, no obstante, el mismo puede ser limitado en su ejercicio por una nueva norma.

Para finalizar, es pertinente traer a colación, la sentencia proferida el 16 de junio de 2016 por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Rad. No. 11001-03-24-000-2014-002017-00, Consejero Ponente Dr. Guillermo Vargas Ayala, en la que se resolvió una acción de nulidad y restablecimiento del derecho relacionada con la aplicación del inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, estableciéndose en la parte motiva de la providencia:

“Para la Sala en ningún momento ha existido aplicación retroactiva del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Las reglas contenidas en esta normativa legal se refieren al **ejercicio del derecho de dominio sobre bienes rurales adquiridos por adjudicación de la Nación** y, como pasa a explicarse más adelante son aplicables desde el momento en que se profirieron inclusive respecto de situaciones jurídicas nacidas al amparo de una legislación anterior.

(...) lo preceptuado en el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, norma que regula el tema de la aplicación de la ley en el tiempo en tratándose de la adquisición y el ejercicio del derecho real de dominio. Esta disposición prevé que *“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”*

En esta materia, según se explicó ampliamente, el legislador de 1994 a través de la Ley 160 consideró pertinente establecer unas reglas sobre el ejercicio del derecho de dominio de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, las cuales -con el alcance antes explicado- son aplicables así este derecho real se haya adquirido bajo ese título con anterioridad a dicho año, tal y como ocurrió en este caso. Estas nuevas disposiciones legales referidas al **ejercicio y a las cargas sobre el el derecho de dominio** son aplicables válidamente y deben prevalecer sobre las normas anteriores, por ser las normas vigentes al momento en que se efectuó la venta del predio rural (...).

(...)

En este caso sin dejar de reconocerse que el derecho de dominio sobre el inmueble objeto de compraventa se adquirió en vigencia de la Ley 135 de 1961, se están aplicando las disposiciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 referidas al ejercicio y a las cargas de dicho derecho, por sí autorizarlo el legislador. Además, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional, el derecho de propiedad que se genera cuando la Nación

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511

adjudica bienes baldíos no es un derecho absoluto y, por ende, puede estar sometido a limitaciones y restricciones necesarias para cumplir con fines superiores como son los perseguidos a través de las políticas, regulaciones y medidas sobre reforma agraria.”.

Por lo expuesto, para la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo existen limitaciones al ejercicio del derecho de dominio, las cuales son aplicables así el derecho se haya adquirido con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994.

ii) LA RESOLUCIÓN DE LOS INTERROGANTES PLANTEADOS.

Respecto a las preguntas formuladas por la dirección a su cargo, me permito manifestar lo siguiente:

- 1- Frente al interrogante de si, **teniendo en cuenta que las adjudicaciones de bienes baldíos realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, generalmente superan los límites máximos establecidos para las Unidades Agrícolas Familiares, de conformidad con la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 proferida por el INCORA. ¿Los adjudicatarios de dichos bienes están obligados a fraccionar el inmueble previamente a la transferencia de la propiedad, en extensiones iguales a las permitidas en el respectivo municipio o región?**

En primer lugar, es pertinente señalar que en materia de fraccionamiento el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, establece como regla general que los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas como constitutivas de UAF, a menos que concurren las excepciones planteadas el artículo 45 de la citada norma.

En segundo lugar, la prohibición de concentración contenida en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en estricto sentido no limita la facultad de enajenación del beneficiario de un terreno baldío, puesto que, lo que contempla la mencionada normativa es la prohibición a las personas naturales y jurídicas de adquirir la propiedad sobre predios inicialmente adjudicados de origen baldío, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la Unidad Agrícola Familiar de cada zona. Así las cosas, el propietario de un bien inmueble adjudicado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 del 5 de agosto de 1994, no está obligado a fraccionar el predio, toda vez que, la unidad predial estaba condicionada por el artículo 50 y siguientes de la Ley 135 de 1961, norma vigente al momento de efectuarse la adjudicación.

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



- 2- Respecto a la pregunta de si **¿Los negocios jurídicos de transferencia de dominio donde su objeto contractual involucre bienes baldíos adjudicados entre el 5 de agosto de 1994 y el 24 de septiembre de 1996, se encuentran sujetos al fraccionamiento del predio en extensiones iguales a las establecidas por la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996?**

Le manifiesto que, los negocios jurídicos de transferencia del derecho de dominio celebrados respecto a bienes de origen baldío adjudicados entre el 5 de agosto de 1994 y el 24 de septiembre de 1996, no están cobijados por el contenido de la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996, por tal razón el propietario tampoco está obligado a su fraccionamiento.

Lo anterior, atendiendo el principio de la Teoría General del Derecho "*Tempus regit actus*", el cual señala que la norma vigente al momento de acontecer los hechos es la que se aplica a la situación concreta.

- 3- Frente al cuestionamiento sobre si **¿Los negocios jurídicos celebrados con ocasión a la transferencia del derecho real de dominio de predios baldíos adjudicados con anterioridad al 5 de agosto de 1994 y que no cumplan con las extensiones máximas establecidas para las Unidades Agrícolas Familiares de conformidad con la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996, estarían viciados de nulidad y por tanto serían susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción respectiva?**

Es pertinente señalar que, los negocios jurídicos celebrados con ocasión a la transferencia del derecho real de dominio de predios baldíos adjudicados con anterioridad al 5 de agosto de 1994 no están viciados de nulidad, por cuanto su legalidad estaba marcada en la vigencia de la Ley 135 de 1961, no en vigencia de la Ley 160 de 1994, entendiéndose que éstos estaban cobijados por el manto de la legalidad. Por otro lado, es menester mencionar que las extensiones determinadas para la Unidad Agrícola Familiar de cada municipio se determinaron hasta la expedición del por la Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996, por lo tanto, solo las adjudicaciones que no cumplan con las extensiones máximas establecidas para las Unidades Agrícolas Familiares en dicha normatividad, estarían viciadas de nulidad y en consecuencia podrían ser susceptibles de ser demandados ante las jurisdicción respectiva.

- 4- Para finalizar, respecto al interrogante de si **¿Los predios con origen baldío que fueron adquiridos y posteriormente enajenados por el adjudicatario con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, actualmente deben ser fraccionados de acuerdo a los parámetros establecidos por la Resolución**

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



041 del 24 de septiembre de 1996, antes de la celebración de un nuevo negocio jurídico de transferencia del derecho real de dominio?

Me permito acotar que, si se adquiere un predio de origen baldío actualmente éste no tiene que ser fraccionado para la venta, a menos que, el comprador sea dueño de otro predio de origen baldío, en cuyo caso si incurriría en la prohibición contenida en el inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,


JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Jaime Duque Mejía Y María Victoria Coronado
Revisó: Diana Díaz