PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Ibagué, noviembre 17 de 2022

Oficio No. PJAAT-22-1320 (Al contestar, por favor cite este número)

Doctora
DIANA ELIZABETH ESPINOSA DÍAZ
Jueza Promiscuo Municipal de Prado
Correo electrónico: j01prmpalprado@cendoj.ramajudicial.gov.co;

Asunto: proceso verbal declarativo especial de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio con radicación No. 735634089001-2022-00024-00 de Arcelia Peralta Cardozo contra Cecilia Pabón de Cabrera.

Respetada Doctora:

I. Naturaleza rural del inmueble objeto del proceso de pertenencia con radicación No. 2022-00024-00.

Dentro de las funciones esenciales del empleo de Procurador Judicial para Asuntos Ambientales y Agrarios, se incluye la de intervenir como agente del Ministerio Público ante los estrados judiciales que conozcan asuntos ambientales y agrarios, para defender el orden jurídico, el patrimonio público, los derechos y garantías fundamentales, individuales, colectivos, culturales y del ambiente, de acuerdo con la normativa vigente y los procedimientos establecidos, de conformidad con lo establecido en el artículo 46, del Decreto Ley 262 de 2000.

De otro lado, el Código General del Proceso estableció en el artículo 46:

"Artículo 46. Funciones del Ministerio Público. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, el Ministerio Público ejercerá las siguientes funciones:

1. Intervenir en toda clase de procesos, en defensa del ordenamiento jurídico, las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales o colectivos.

2. Interponer acciones populares, de cumplimiento y de tutela, en defensa del ordenamiento jurídico, para la defensa de las garantías y derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales o colectivos, así como de acciones encaminadas a la recuperación y protección de bienes de la nación y demás entidades públicas.

3. Ejercer las funciones de defensor de incapaces en los casos que determine la ley.

4. Además de las anteriores funciones, el Ministerio Público ejercerá en la jurisdicción ordinaria, de manera obligatoria, las siguientes:

a) Intervenir en los procesos en que sea parte la nación o una entidad territorial.

b) Rendir concepto, que no será obligatorio, en los casos de allanamiento a la demanda, desistimiento o transacción por parte de la nación o una entidad territorial.

c) Rendir concepto en el trámite de los exhortos consulares.

Parágrafo. El Ministerio Público intervendrá como sujeto procesal especial con amplias facultades, entre ellas la de interponer recursos, emitir conceptos, solicitar nulidades, pedir, aportar y controvertir pruebas.

Cuando se trate del cumplimiento de una función específica del Ministerio Público, este podrá solicitar la práctica de medidas cautelares."

Para ejercer estas funciones dentro del presente libelo, es necesario revisar el carácter rural del predio sobre el que versa la anotada controversia.

Una vez analizados y estudiados los documentos incluidos en el archivo magnético allegado a esta agencia del Ministerio Público, se encuentra que el folio de matrícula inmobiliaria No. 368-31549 corresponde al predio rural denominado *"Lote 2"* y se indica que es de tipo *"Rural".*

Así las cosas, en principio y para los efectos de este apartado, el bien sobre el que versa el proceso de pertenencia del asunto está ubicado en zona rural, hecho este que le permite a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, emitir el presente concepto.

II. Problema jurídico: ¿se cumplen por la parte demandante, todos los requisitos axiológicos para que el despacho judicial declare la pertenencia respecto del bien objeto de las pretensiones?

Esta agencia del Ministerio Público considera que, del análisis del archivo allegado por el Juzgado a esta Procuraduría, puede manifestarse por ahora, que no están dados dentro del proceso del asunto, los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para despachar favorablemente las pretensiones de la parte demandante, porque:

1. No se encontró acervo probatorio relativo a la constitución de la posesión alegada por el demandante.

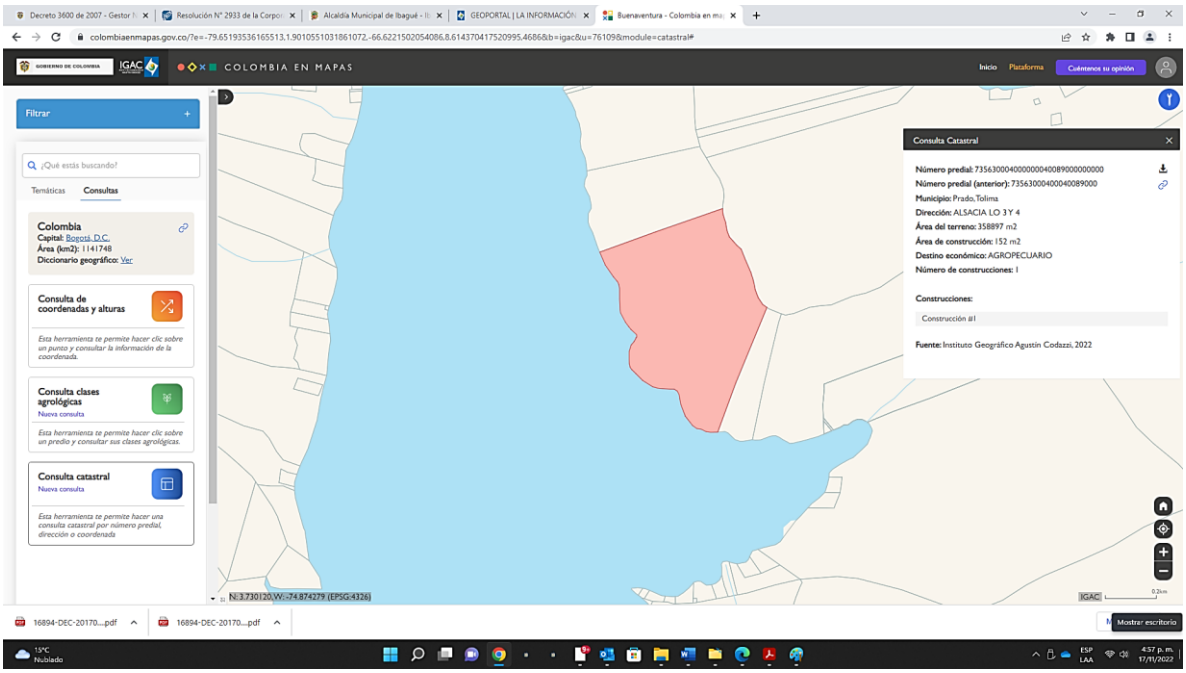
2. Se contrariaría la prohibición establecida en el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, al constituir un acto de fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, que además desconoce lo establecido en el Decreto No. 1077 de 2015 y en la instrucción administrativa No. 18 de noviembre 24 de 2020, emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

III. Plena identidad del área de terreno objeto de las pretensiones de la demanda.

Revisados los documentos aportados con la demanda, se evidencia que:

1. La actora estipula que el bien objeto de las pretensiones es aquel denominado *"Lote",* con una extensión superficiaria de 1 hectárea, 5000 metros cuadrados, el cual hace parte de uno de mayor extensión denominado *"Lote 2",* identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 368-31549, código catastral No. 73563000400040089000 y un área total de 35 hectáreas 8897 metros cuadrados.

2. Al consultar el código catastral No. 73563000400040089000 en el geoportal del IGAC, encontramos que para el mismo se dispone el siguiente polígono:



3. Dentro de los anexos de la demanda se incluyó el levantamiento topográfico y la descripción técnica de linderos con coordenadas atadas a la red geodésica nacional, correspondientes al lote de terreno denominado: *"Lote"*, que permiten con certeza identificar la ubicación de este, al interior del inmueble de mayor extensión denominado: *"Lote 2"*, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 368-31549 y código predial No. 73563000400040089000.

4. Por lo anterior, es correcto afirmar que tanto el polígono, como el área allegados por el actor junto con la demanda, están ubicados dentro del bien raíz últimamente citado; por tanto, es posible establecer plena congruencia entre el bien a usucapir y el bien de mayor extensión del que este hace parte, permitiendo inferir de manera certera su ubicación, área y linderos.

5. Lo anterior guarda estrecha relación con la necesidad de que exista plena identidad entre la cosa sobre la cual se ejercieron los actos posesorios o que configuran la posesión y la cosa sobre la cual se pretende la declaración de pertenencia vía prescripción adquisitiva de dominio, ya que como se deduce de la interpretación del artículo 83 del Código General del Proceso, toda demanda que verse sobre un bien inmueble implica necesariamente la total y plena identificación del mismo; de igual forma, la honorable Sala Civil Familia de la honorable Corte Suprema de Justicia, en la sentencia con radicación No 88001-31-03-001-2011-00162-01 otorga mayor claridad cuando estipula:

> *"…para el éxito de la pretensión de pertenencia por prescripción extraordinaria, se deben comprobar cuatro requisitos: 1) Posesión material en el usucapiente. 2) Que esa posesión haya durado el término previsto en la ley. 3) Que se haya cumplido de manera pública e*

ininterrumpida. 4) Que la cosa o derecho sobre el que se ejerce la acción, sea [identificable y] susceptible de ser adquirido por usucapión (…)

De ahí, toda fluctuación o equivocidad, toda incertidumbre o vacilación en los medios de convicción para demostrar la prescripción, torna deleznable su declaración. Por esto, con prudencia inalterable, la doctrina de esta Corporación, mutatis mutandis, en forma uniforme ha postulado que "(…) [n]o en vano, en esta materia la prueba debe ser categórica y no dejar la más mínima duda, pues si ella se asoma no puede triunfar la respectiva pretensión.

De allí la importancia capital que ella reviste en este tipo de causas judiciales, más aún cuando militan razones o circunstancias que tornen equívoca o ambigua la posesión, la que debe ser inmaculada, diáfana y exclusiva, rectamente entendida, de lo que se desprende que no debe arrojar la más mínima hesitación. En caso contrario, no podrá erigirse en percutor de derechos."

IV. De la posesión.

1. El artículo 981 del Código Civil colombiano establece:

"Se deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión."

2. Declara la actora haber ejercido posesión del bien objeto de las pretensiones denominado: "*Lote",* con una extensión superficiaria de 1 hectárea, 5000 metros cuadrados, el cual hace parte de uno de mayor extensión denominado: "*Lote 2*", identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 368-31549 y código catastral No. 73563000400040089000, desde febrero 20 de 2009.

3. la Sala Civil Familia Agraria, de la honorable Corte Suprema de Justicia, en sentencia de julio 18 de 2017, dentro del expediente con radicación No. 73268-31-03-002-2011-00145-01 - SC19903-2017, indicó respecto de la declaración de pertenencia:

"Por tratarse de una figura que procura conquistar legítimamente el derecho de dominio, considerado éste, según las diversas categorías históricas, ora sagrado[1] o ya inviolable[2] en épocas antiguas; natural en tiempos modernos[3]; y hoy, como una garantía relativa, inclusive derecho humano para algunos, protegido por el ordenamiento jurídico pero susceptible de limitaciones[4], exige comprobar, contundentemente, la concurrencia de sus componentes

[1] *FUSTEL de Coulanges. La Cité Antique. Étude sur le Culte, le Droit, les Institutions de la Gréce et de Rome*. Editorial Cambridge Library Collection. New York. 2009.
[2] PETIT. Eugéne. *Tratado Elemental de Derecho Romano.* 9º Edición. Ediciones Jurídicas. Buenos Aires. Pág. 229.
[3] GALGANO. Francesco. *Historia del Derecho Mercantil*. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2016.
[4] El artículo 58 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada, no obstante, la misma debe ceder por motivos de utilidad pública, interés social o ecológicos. Dichas restricciones se suman a las limitaciones decimonónicas del artículo 793 del Código Civil: "(…) *1º por haber de pasar a otra persona en virtud de una condición; 2º por el gravamen de un usufructo, uso o habitación a que una persona tenga derecho en las cosas que pertenecen a otra; y 3º por las servidumbres* (…)".

axiológicos a saber: (i) posesión material actual en el prescribiente[5]; (ii) que el bien haya sido poseído durante el tiempo exigido por la ley(subrayas fuera del texto, en forma pública, pacífica e ininterrumpida[6]; (iii) identidad de la cosa a usucapir[7]; (iv) y que ésta sea susceptible de adquirirse por pertenencia[8].

De ese modo, toda incertidumbre o vacilación en los medios de convicción para demostrarla, torna despreciable su declaración, por tal razón, esta Corporación ha postulado que

"(…) para adquirir por prescripción (…) es (…) suficiente la posesión exclusiva y no interrumpida por el lapso exigido (…) sin efectivo reconocimiento de derecho ajeno y sin violencia o clandestinidad' (LXVII, 466), posesión que debe ser demostrada sin hesitación de ninguna especie, y por ello 'desde este punto de vista la exclusividad que a toda posesión caracteriza sube de punto (…); así, debe comportar, sin ningún género de duda, signos evidentes de tal trascendencia que no quede resquicio alguno por donde pueda colarse la ambigüedad o la equivocidad' (cas. civ. 2 de mayo de 1990 sin publicar, reiterada en cas. civ. 29 de octubre de 2001, Exp. 5800)"[9].

Si la posesión material, por tanto, es equívoca o ambigua, no puede fundar una declaración de pertenencia, por las consecuencias que semejante decisión comporta, pues de aceptarse la ambigüedad llevaría a admitir que el ordenamiento permite alterar el derecho de dominio, así respecto de la relación posesoria medie la duda o dosis de incertidumbre. Por esto, para hablar de desposesión del dueño y privación de su derecho, el contacto material de la cosa con quien pretende serlo, aduciendo real o presuntamente "animus domini rem sibi habendi"[10], requiere que sea cierto y claro, sin resquicio para la zozobra; que la posesión sea pública, pacífica e ininterrumpida.

4. No obstante, la demandante no allegó junto con la demanda, prueba distinta a su dicho, que acreditara los actos posesorios ejercidos sobre el bien objeto de las pretensiones. Por lo anterior, no es posible de momento, considerar que sobre el bien objeto de estas, se realizaron efectiva e indudablemente, los alegados actos posesorios, requisito *sine qua non* para desatar favorablemente las pretensiones de la usucapiente, como lo expresó la Sala Civil Familia de la honorable Corte Suprema de Justicia, en sentencia con radicado No 88001-31-03-001-2011-00162-01 al decir:

---

[5] Según el canon 762 del Código Civil es "(…) *la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño* (…)", urgiendo para su existencia dos elementos: el *ánimus* y el *corpus*. Entendidos, el primero, como elemento interno, psicológico, esto es, la intención de ser dueño; y el segundo, el componente externo, la detentación física o material de la cosa.

[6] La posesión debe cumplirse de manera pública, pacífica e ininterrumpida, derivada de hechos ostensibles y visibles ante los demás sujetos de derecho. Se trata de la aprehensión física directa o mediata que ostente el demandante ejerciendo actos públicos de explotación económica, de uso, transformación acorde con la naturaleza del bien en forma continua por el tiempo exigido por la ley. Por supuesto, dicho requisito puede cumplirse también con la suma de posesiones.

[7] El bien tiene que identificarse correctamente, y si fuera el caso, el globo de mayor extensión de conformidad con los artículos 76, 497, num. 10º, del Código de Procedimiento Civil, recogidos hoy en el canon 83 del Código General del Proceso, y en el num. 9º del precepto 375 *ejúsdem*. Muchas veces debe demostrarse la identidad de la parte y el todo, por ejemplo, cuando una porción a usucapir se desmembra de un globo de mayor extensión.

[8] Deben ser apropiables (en cuanto puedan ingresar a un patrimonio, que no sean inapropiables como la alta mar); encontrarse en el comercio (por hallarse en el comercio, esto es, atribuibles de relaciones jurídicas privadas, siendo enajenables o transferibles), y no tratarse de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público (num. 4, art. 375 del Código General del Proceso); alienable o enajenable de conformidad con el artículo 1521 del Código Civil.

[9] CSJ. Civil. Sentencia 273 de 4 de noviembre de 2005, rad. 7665.

[10] Ánimo de quedarse con la cosa.

" Siendo la propiedad tan trascendente, toda mutación en la titularidad, y con mayor razón, cuando se edifica a partir de la posesión material, alegada por vía prescriptiva, hecho que forja y penetra como derecho; apareja comprobar certera y límpidamente la concurrencia de los componentes axiológicos que la integran: (i) posesión material actual en el prescribiente ii) que el bien haya sido poseído durante el tiempo exigido por la ley, en forma pública, pacífica e ininterrumpida.(...)

V. Fraccionamiento de la propiedad privada rural por debajo de la Unidad Agrícola Familiar – UAF

1. El artículo 44, de la Ley 160 de 1994, establece:

"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."

2. El artículo 45, de la Ley de reforma agraria en cita, prevé:

"Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

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;

d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

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.

2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado."

3. El Decreto 2363 de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras y le entregó las funciones que, en materia de reforma agraria y administración de tierras, otrora ejerció el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

4. Mediante Acuerdo No. 08, de octubre 26 de 2016, la Agencia Nacional de Tierras adoptó las disposiciones establecidas en la resolución Incora No. 041 de 1996, para determinar las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios.

5. La extensión para cada UAF equivale a la superficie sobre la cual se generan ingresos para garantizar la sostenibilidad del proyecto productivo y le permiten al núcleo familiar remunerar su trabajo, generando ingresos netos equivalentes a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes o más.

6. En el marco del examen de constitucionalidad de los artículos 44 y 45, de la Ley 160 de 1994, la honorable Corte Constitucional, en sentencia C-006, de enero 23 de 2002, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, indicó:

> *"La jurisprudencia[1] ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.*
>
> *Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo.*
>
> *En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, mediante la cual se ajustaran a los cánones de la Carta Política las disposiciones que en nuestro país regulaban el tema agrario, al tiempo que se corrigieron las dificultades que se presentaron con la aplicación de la normatividad agraria contenida en la Ley 135 de 1961.*
>
> *El contenido de la Ley 160 de 1994 está orientado a dinamizar el mercado de tierras, dejando que el Instituto de la reforma Agraria -Incora- maneje la función de adquisición o expropiación de las tierras, pero transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios quienes pueden negociar directamente las tierras. Además, se fortalece la demanda a través de un subsidio y líneas de créditos especiales, y se estimula la oferta mediante la promoción y participación de las inmobiliarias rurales privadas.*
>
> *La ley consagra disposiciones sobre causales y procedimientos de expropiación; recuperación de baldíos, régimen de la propiedad parcelaria; clarificación de la propiedad; extinción de*

dominio sobre tierras incultas; y concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios; normatividad que propicia un mayor compromiso del campesinado en lograr la mayor productividad de la tierra. Así mismo, la mencionada ley promueve el desarrollo rural de los asentamientos campesinos.

En la ley 160 de 1994 también se adoptan medidas enderezadas a impedir que la parcelación de la tierra de lugar a la proliferación de minifundios que la hagan improductiva, en desarrollo del propósito consignado en su artículo 1° en virtud del cual con la ley se pretende "Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional".

Una de estas medidas es la creación de las denominadas Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, cuyo significado y alcance se explicará en el acápite siguiente.

4. Las unidades agrícolas familiares y la función social de la propiedad rural. Razonabilidad de las excepciones a su fraccionamiento

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país.

Las Unidades Agrícolas Familiares -UAF- encajan perfectamente dentro de este propósito, si se tiene en cuenta que están definidas en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 como "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio".

Su régimen está previsto en los artículos 39 a 47 de la precitada ley, en los que básicamente se establecen las limitaciones para explotar y enajenar estas unidades, consistentes en que deben ser trabajadas por los integrantes del núcleo familiar y excepcionalmente con la ayuda de mano de obra extraña, y que para su enajenación debe solicitarse autorización al Incora. Además la transferencia de su dominio sólo es posible transcurridos quince años contados desde que se realizó la primera adjudicación y sólo puede hacerse a campesinos sin tierra o a minifundistas con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares.

A sus compradores se les da un plazo de quince años para cancelar el valor de la parcela y el monto del capital sólo se empezará a cobrar a partir del tercer año. También se faculta al Incora para determinar la extensión de las unidades agrícolas familiares de acuerdo a las características de cada zona y se prohíbe su división material, salvo las excepciones contempladas en el artículo 45 de la pluricitada ley.

Así pues, a través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

Ahora bien, en observancia de los citados preceptos constitucionales el artículo 44 de la Ley 160 de 1994 prohíbe las parcelaciones de tierra menores a la extensión de las unidades agrícolas familiares, prohibición legal que ya estaba consagrada en el artículo 87 de la derogada Ley 135 de 1961 y cuya infracción acarrea como sanción la nulidad absoluta de los actos o contratos correspondientes.

La norma en cita dispone:

"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.

Obviamente esta norma no puede desconocer los derechos fundamentales del campesinado o trabajador agrario, tales como el de poder construir una vivienda rural digna, derecho contemplado en los artículos 51 y 64 del Ordenamiento Superior, o el de adelantar una actividad no agropecuaria en la zona en donde habita ante la imposibilidad física de poder acceder a una unidad agrícola familiar o unidad mínima de explotación agropecuaria rentable.

Por tal razón en el artículo 45 que se acusa, se regulan las siguientes excepciones a la prohibición del fraccionamiento de las UAF:

a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

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;

d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

Como puede observarse, las excepciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, se limitan a reconocer que los trabajadores agrarios no siempre viven en núcleos urbanos,

sino que pueden construir sus habitaciones en terrenos propios, aledaños a su zona de trabajo, y además que ante la falta de un empelo agropecuario pueden desarrollar una actividad diferente en pequeños terrenos aptos para ello.

Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a lo altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.

Finalmente, es de anotar que la competencia del legislador para regular lo concerniente a las parcelaciones rurales y establecer las excepciones a su fraccionamiento había sido analizada con anterioridad por esta Corte en la Sentencia C-223 de 1994, en la cual declaró la exequibilidad del artículo 87 de la Ley 135 de 1961 que establecía la extensión superficiaria mínima de los fundos rurales prohibiendo su división material.

En aquella ocasión la Corte sentó la siguiente doctrina que se transcribe in extenso:

"El artículo 58 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

"Esa garantía no es, sin embargo, absoluta. La misma norma constitucional señala que la propiedad es función social que implica obligaciones. El artículo 1º subraya que uno de los fundamentos del Estado colombiano es la prevalencia del interés general y ese principio es desarrollado por el artículo 58 al afirmar que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

"La propiedad está sometida entonces a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del superior beneficio de la comunidad. En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario.

"Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social.

"De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 135 de 1961, con el que necesariamente debe vincularse la interpretación de la norma atacada, dicho estatuto se inspiró en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho de propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social.

"Según la norma, la ley tiene por objeto:

"Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

"Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

"Tercero. Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

"Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

"Quinto. Elevar el nivel de la vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

"Sexto. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales".

"Como se observa, era prioritario, en el criterio del legislador, erradicar la inequitativa distribución de la tierra y establecer normas encaminadas a corregir distorsiones tales como el latifundio y el minifundio, el primero por implicar injusta concentración de la riqueza y el segundo por hacer imposible la adecuada explotación económica de los predios rurales, toda vez que ella necesita de una porción de tierra suficiente para que se desarrolle de manera eficiente y real la actividad productiva.

"El mismo artículo 1º señaló en su inciso último que los fines en él enumerados habrían de servir de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la ley.

"Es precisamente el aspecto anotado el que explica la consagración de disposiciones como la demandada, de cuyo texto surge el propósito que la anima: impedir que la tierra dedicada a la agricultura se fraccione indefinidamente, en términos tales que cada una de las fracciones resulte completamente improductiva y, por tanto, inepta para el fin que le es propio según los criterios que inspiraron la legislación agraria.

"La función de establecer el tope máximo en la división material de la tierra compete al legislador, el cual la debe cumplir atendiendo a los principios constitucionales y, en esta

materia específica, el de la función social de la propiedad. En ejercicio de esta atribución la ley fijó tal límite en una extensión superficiaria no inferior a tres (3) hectáreas.

"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.

"Consagra esta norma las siguientes salvedades a la limitante establecida por el artículo impugnado:

"a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

"b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyan 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 el artículo 50;

"d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes de la fecha de la Ley, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a ella.

"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 improductiva 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.

"Por otra parte, no es cierto que el artículo impugnado desconozca el principio de igualdad.

"En efecto, como lo ha repetido la Corte, una adecuada interpretación de dicho postulado implica el reconocimiento de que no todas las situaciones son idénticas. Puede así el Estado, sin vulnerar la igualdad y, por el contrario, realizándola, dar trato diferente a hipótesis diversas. Tal es el caso de la propiedad rural frente a la urbana, ya que una y otra no pueden ser consideradas bajo los mismos criterios económicos ni sociales, ni reguladas de manera exacta desde el punto de vista jurídico. Así, no puede partir del mismo supuesto para establecer los criterios sobre extensión superficiaria mínima de un predio, independientemente de que esté ubicado en el campo o la ciudad, pues bien es sabido que el primero tiene por destinación preponderante la explotación agrícola y ganadera, cuya eficiencia se debe garantizar, lo que no acontece en el caso del segundo". (subrayas fuera de texto)

5. Las excepciones a la prohibición de subdividir las –UAF- no desconocen la competencia constitucional de los Concejos para regular el uso del suelo

Habiéndose establecido que la creación de las Unidades Agrícolas Familiares es expresión del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y que las limitaciones a su fraccionamiento son trasunto de la competencia constitucional del legislador para regular la función social de la propiedad (art. 58 de la C.P.), y dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (artículo 150-18 Superior), fuerza concluir que con la norma acusada no se vulnera la autonomía de los entes territoriales y, por ende, la competencia de los Concejos para regular los usos del suelo y vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

En efecto, las excepciones a la prohibición de fraccionar las Unidades Agrícolas Familiares son manifestación de la facultad del legislador para establecer el tope máximo en la división de la tierra atendiendo los principios constitucionales y, particularmente, la función social de la propiedad. En ejercicio de esta atribución la ley fijó tal límite en el concepto técnico de la Unidad Agrícola Familiar, determinando en una forma más realista la unidad de explotación adecuada, por cuanto la extensión superficiaria se establece ahora teniendo en consideración las condiciones agroecológicas de la zona, como las clases de suelo y la ubicación respecto a los centros de mercadeo.

Por su parte, la función de los Concejos para regular los usos del suelo en los límites de su territorio guarda relación con el ordenamiento territorial, cuyo fundamento constitucional se encuentra en los artículos 49, 51, 52 y 79 de la Constitución que, en su orden, garantizan el derecho a la vivienda digna, a la salud y saneamiento ambiental, a la recreación, al ambiente sano y al espacio público.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 388 de 1997 denominada "Ley de Desarrollo Territorial", cuya finalidad principal es actualizar la base legislativa para el manejo de los asuntos urbanos en el territorio colombiano, sin olvidar su interdependencia con los aspectos rurales y regionales. Es por ello que los contenidos normativos de la ley están orientados a la planificación y gestión de los centros urbanos a fin

de que cumplan su función social, sin dejar de lado la interrelación que debe existir con las zonas rurales y el contexto regional y nacional.

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.[2] Igualmente, esta Corte ha señalado que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para ordenar el territorio municipal, puesto que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización.[3]

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que en los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios se deben definir las acciones urbanísticas del municipio o del distrito, según el caso, incluyendo las necesarias previsiones respecto de las zonas rurales de sus respectivos territorios, las cuales no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para regular la función social de la propiedad agraria y para dictar normas sobre recuperación y adjudicación de tierras baldías.[4]

Ciertamente, el artículo 313-7 de la Carta, que el actor cita como infringido, es diáfano al disponer que la competencia de los Concejos para reglamentar el uso del suelo y controlar y vigilar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, debe ser ejercida "dentro de los límites que fije la ley".

Es así como la Ley 388 de 1997, al definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial como el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, dispone que para tales efectos se deben tener en cuenta las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, establecidas en la legislación agraria y ambiental.

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997, dispone:

"ARTICULO 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

3. La delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos.

4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental." Se subraya

Quiere decir lo anterior que en materia de regulación del territorio en el sector rural el plan de ordenamiento territorial no puede ignorar las previsiones legales de la Ley 160 de 1994 referentes a las parcelaciones de tierra con destino a las labores agropecuarias, puesto que el artículo 14 numeral 7 de la Ley 388 de 1997 expresamente establece que las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Así, contrariamente a lo argumentado por el actor lo dispuesto en la norma acusada no es excluyente de lo contemplado en los planes de ordenamiento territorial en relación con el suelo rural; por el contrario, como se precisó con anterioridad, las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial deben tener siempre presente las normas agrarias y, por ende, los Concejos municipales al aprobar el componente rural de los respectivos planes deben observar las disposiciones y objetivos de ésta.

Por lo anterior y en total acuerdo con el concepto del señor Procurador General de la Nación la Corte considera que los preceptos constitucionales que se refieren al ordenamiento territorial de los municipios no pueden ser desarrollados sin tener en cuenta las disposiciones superiores que garantizan el acceso de los trabajadores rurales a la tierra y facilitan el desarrollo agroeconómico del país, y facultan al legislador para regular el uso de la propiedad agrícola.

En consecuencia, en ejercicio de la atribución del artículo 313-7 Superior los Concejos cuando elaboran el componente rural de sus planes de ordenamiento territorial no pueden desconocer las normas de la Ley 160 de 1994, relacionadas con la definición y extensión de Unidades Agrícolas Familiares."

VI. Del caso concreto.

Pretende la señora Arcelia Peralta Cardozo que se decrete el fraccionamiento material del inmueble identificado con folio matrícula inmobiliaria con No. 368-31549 y código catastral No. 73563000400040089000, denominado *"Lote 2"*, ubicado en la vereda *"Tomogó*", Jurisdicción del municipio de Prado, para que proceda la declaración de pertenencia respecto del lote de terreno que hace parte de este, por ella denominado: *"Lote"*.

Respecto de lo anterior este agente del Ministerio Público se permita precisar:

1. Mediante Acuerdo No. 08, de octubre 26 de 2016, la Agencia Nacional de Tierras adoptó las disposiciones establecidas en la resolución Incora No. 041 de 1996, para determinar las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios.

2. La resolución Incora No. 041 de septiembre 24 de 1996, estableció la unidad agrícola familiar para la zona rural del municipio de Cunday de acuerdo a su altitud y a su destino, de la siguiente manera:

> *1. ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No. 1. ZONA DE CLIMA FRÍO Comprende áreas geográficas con altitud superior a 2000 m.s.n.m. parte de las áreas municipales de: Chaparral, Dolores, Ibagué, Líbano, Roncesvalles, Planadas, Ríoblanco, Rovira, San Antonio, Anzoátegui, Casabianca, Cajamarca, Fresno, Cunday, Herveo, Murillo, Santa Isabel, Villarica y Villahermosa. Unidad agrícola familiar: para determinarla en esta zona se tienen en cuenta dos rangos: Para explotaciones mixtas con mayor tendencia agrícola en el rango comprendido de 14 a 20 hectáreas. Para explotaciones mixtas con mayor tendencia ganadera de 44 a 54 hectáreas.*
>
> *2. ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No. 2. CAFETERA ÓPTIMA Comprende áreas geográficas con altitud entre 1300 y 1700 m.s.n.m., comprendiendo parte de los municipios de: Chaparral, Dolores, Fálan, Ibagué, Lérida, Líbano, Roncesvalles, Planadas, Ríoblanco, Rovira, San Antonio, Anzoátegui, Cunday, Casabianca, Cajamarca, Fresno, Herveo, Santa Isabel, Villarica, Icononzo y Villahermosa. Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 6 a 10 hectáreas.*
>
> *3. ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA NO. 3. MARGINAL CAFETERA BAJA Y ALTA Comprende áreas geográficas con altitud de l000 a l300 y l700 a 2000 m.s.n.m. comprendiendo parte de los municipios de: Ataco, Armero-Guayabal, Chaparral, Villahermosa, Dolores, Fálan, Ibagué, Líbano, Planadas, Ríoblanco, Rovira, San Antonio, Alpujarra, Venadillo, Valle de San Juan, Anzoátegui, Casabianca, Cajamarca, Fresno, Herveo, Melgar, Mariquita, Prado, Santa Isabel, Villarica, Cunday, Icononzo, Ortega y Coyaima. Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 11 a 17 hectáreas.*
>
> *4. ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA NO. 4 TRANSICIÓN CÁLIDA A MEDIA Comprende áreas geográficas con altitud entre 400 a l000 m.s.n.m. incluyendo parte de los municipios de: Ataco, Armero-Guayabal, Chaparral, Dolores, Fálan, Ibagué, Lérida, Líbano, Planadas, Ríoblanco, Rovira, San Luis, San Antonio, Venadillo, Alvarado, Anzoátegui, Casabianca, Cajamarca, Cunday, Carmen de Apicalá, Fresno, Honda, Melgar, Mariquita, Natagaima, Prado, Icononzo, Purificación, Santa Isabel, Suárez, San Luis, Villarrica y Alpujarra, Ortega y Coyaima Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 34 a 44 hectáreas.*

5. ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA NO. 5. CÁLIDA PLANA MECANIZABLE SIN RIEGO Comprende áreas geográficas con altitud inferior a 400 m.s.n.m. incluyendo parte de los municipios de: Ambalema, Ataco, Armero-Guayabal, Flandes, Chaparral, Ibagué, Venadillo, Falán, Valle de San Juan, Alvarado, Honda, Prado, Coello, Carmen de Apicalá, Espinal, Melgar, Mariquita, Natagaima, Cunday, Piedras, Purificacion, Saldaña, Suárez, San Luis, Alpujarra, Icononzo y Guamo. Unidad agrícola familiar: para determinarla en esta zona se tiene en cuenta la aptitud de los suelos, con dos rangos: Para explotaciones mixtas con mayor tendencia agrícola en el rango comprendido de 10 a 16 hectáreas. Para explotaciones mixtas con mayor tendencia ganadera de 27 a 37 hectáreas.

3. El predio denominado: "*Lote 2"* posee una extensión superficiaria de 35 hectáreas; no obstante, el terreno solicitado en declaración de pertenencia, denominado por la demandante como *"Lote"*, de 1 hectáreas 5000 metros cuadrados, tendría un área inferior al límite mínimo establecido para la unidad agrícola familiar del municipio de Prado: 27 hectáreas.

4. Conforme lo estipulado en el numeral inmediatamente anterior, la división material pretendida por el demandante contraría lo estipulado en el artículo 44 de la ley 160 de 1994 que prevé:

"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."

5. El actor no acreditó encontrarse incurso dentro de alguna de las causales de exclusión contempladas en el artículo 45 *ibidem* que dispone:

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

a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

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;

d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

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.

2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado."

6. La instrucción administrativa No. 18 de noviembre 24 de 2020, emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro, aborda *"…las generalidades de la limitación del fraccionamiento de la propiedad rural y las excepciones contenidas en la Ley 160 de 1994 para dar un contexto legal del tema"*, indica *"…las competencias para emitir la autorización de fraccionamiento bajo las diferentes modalidades de acceso a tierras y…"* expone *"…en un cuadro comparativo las competencias para emitir la autorización…"* anotada.

7. La instrucción administrativa en cita, indica:

"1. Generalidades sobre la limitación para el fraccionamiento de predios rurales:

Es una limitación relacionada con la facultad de ejecutar actos que impliquen la segregación o división de un predio, dicha restricción se encuentra contenida en el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, el cual establece que los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas por el INCORA (hoy ANT) como UAF para el respectivo municipio o zona.

La limitación descrita, no constituye una regla absoluta dado que la citada Ley dispuso en su artículo 45[11] unas excepciones que permiten autorizar el fraccionamiento y que aplican para cada uno de los predios rurales, sin distinguir si los predios provienen de los programas de acceso a tierras por parte del Estado, así:

(i) bienes inmuebles particulares que no han sido titulados por el estado,
(ii) bienes rurales que provienen de los programas de acceso a tierras donde se encuentra vigente la limitación al ejercicio de la propiedad y
(iii) bienes rurales que provienen de los programas de acceso a tierras donde la limitación al ejercicio de la propiedad ha vencido. Situaciones que serán determinantes al momento de definir quién es el competente de emitir la autorización.

---

[11] *"ARTÍCULO 45. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*
a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
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 la definición contenida en esta Ley;
d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha." (al respecto ver casos adicionales contenidos en la circular 03 del 22 de enero de 2018 de la ANT)

En dichos eventos tendrán los notarios y registradores del país el deber de:(i) verificar la existencia de la autorización de fraccionamiento, y (ii) comprobar que la misma haya sido emitida por parte de la autoridad competente, ya sea la máxima autoridad de tierras de la nación o los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental[12].

2. Competencia para emitir la autorización de fraccionamiento

2.1. Inmuebles rurales que no provienen de adjudicaciones del Estado

Las solicitudes de fraccionamiento sobre predios rurales que no provengan de los programas de acceso a tierra por parte del Estado, deberán contar con la autorización de los curadores urbanos o de la autoridad municipal o distrital competente, según las excepciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.2. Titulaciones de baldíos anteriores a la vigencia de la Ley 160 de 1994

Al tratarse de adjudicaciones de bienes baldíos anteriores a la vigencia de la Ley 160 de 1994, donde fueron tituladas áreas superiores a las definidas como UAF según la Resolución 041 de 1996[13], y el predio a fraccionar no mantenga los parámetros de UAF definidos por esta Resolución, la autorización para el fraccionamiento deberá ser proferida por la Agencia Nacional de Tierras, sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

Cuando el predio de origen público titulado antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994 y objeto del fraccionamiento mantenga la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996, el competente para emitir la autorización serán los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.3. Ley 160 de 1994

La Ley 160 de 1994 estableció diferentes programas de acceso a la tierra, los cuales se pueden agruparen: (i) adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, (ii) la adjudicación de subsidios y (iii) la titulación de baldíos, consignando un término para el ejercicio de los límites en la facultad de disposición de los predios, que influye en la determinación de la autoridad competente para emitir la autorización de fraccionamiento del predio rural, así:

---

[12] La Ley 388 de 1997 determinó como función de los Concejos Municipales la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental, así como La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas. (numeral 4 y 7 articulo 14). Por otra parte, la mencionada ley contempló que los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contener la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso delos municipios que las integran (numeral 1.5, articulo 16). Por su parte el Decreto 1469 de 2010 en su artículo 5 y siguientes, compilado en el Decreto 1077 de 2015,definió la competencia para estudiar y autorizar las solicitudes de fraccionamiento de predios en suelo rural o de expansión urbana, bajo el mecanismo de la licencia de subdivisión por debajo de la UAF, siempre en cumplimiento de la Ley 160 de 1994,bajo las excepciones preceptuadas en su artículo 45.

[13] Resolución sustituida por el Acuerdo 08 de 2016 de la Agencia Nacional de Tierras

a. Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes Fiscales Patrimoniales del Fondo Nacional Agrario)

Conforme el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 160 de 1994, los beneficiarios de adjudicación de unidades agrícolas familiares quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria, según el cual: "Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas, sino con previa autorización del Incora, para enajenar, gravar o arrendarla Unidad Agrícola Familiar."

De esta manera, al limitarse la facultad de disposición de los predios por el término de 15 años, la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras[14], siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 15 años; de lo contrario, la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

b. Subsidio Integral de Reforma Agraria

Conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 (derogado por el Decreto Ley 902 de 2017), los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, debiendo los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, abstenerse de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa.

De esta manera, al haberse limitado la facultad de disposición de los predios por el término de 12 años, la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 12 años, de lo contrario la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

c. Adjudicación de baldíos

Conforme el inciso 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, los terrenos adjudicados como baldíos, no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas para la zona como UAF según la Resolución 041 de 1996.

[14] Conforme con el inciso 4 del artículo 39 ibídem, la petición de autorización de fraccionamiento debe ser resuelta en un término no mayor a tres meses. Pasado el término sin que la administración no se pronuncie, debe entenderse que se consiente la solicitud de autorización, haciéndose necesario para la configuración del silencio administrativo positivo, la protocolización de la omisión de la administración, de la solicitud de autorización y la declaración juramentada del peticionario, de no haber sido notificado de decisión alguna al respecto.

Así, el inciso 12 del citado artículo 72, señala que los Registradores de Instrumentos Públicos deben abstenerse de inscribir actos mediante los cuales se hagan fraccionamientos que no estén acompañados de la autorización del Incora, hoy ANT, requisito que se prolonga de manera indefinida a través del tiempo, al no haberse señalado un periodo o vigencia para dicha obligación.

De esta manera, se precisa que es la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de las tierras de la Nación, quien debe autorizar el fraccionamiento para aquellos bienes rurales donde se identifique que el origen de su tradición, es adjudicación de baldíos en virtud de la Ley 160 de 1994. Lo anterior sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

Adicional a lo anterior, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia de la ANT para emitir autorización de fraccionamiento desaparece, en tanto el uso de los predios no es de aquellos que impliquen la misionalidad de la Agencia, competencia que recae, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.4. Decreto Ley 902 de 2017

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 se unificaron los regímenes de adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad consignados en la Ley 160 de 1994, al considerar en su artículo 8, que los beneficiarios de programas de acceso a tierras tienen limitada su facultad de disposición por el término de 7 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne la propiedad en el folio de matrícula inmobiliaria, impidiendo transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la ANT.

El Decreto Ley no consignó de manera expresa la obligación que prohíba el fraccionamiento del predio, siendo aplicables las reglas generales establecidas en la Ley 160 de 1994, con lo cual, deberá hacerse la distinción de la competencia para emitir autorización para cada uno de los programas de acceso a tierras del Decreto Ley.

a. Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales y Subsidio Integral de Acceso a Tierra

Al haberse limitado la facultad de disposición de los predios por el término de 7 años (artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017), la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 7 años, de lo contrario la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

b. Adjudicación directa de bienes baldíos

Tal y como fue expuesto anteriormente, el Decreto Ley 902 de 2020 no consignó de manera expresa, limitaciones frente al fraccionamiento de bienes baldíos adjudicados en virtud del

citado Decreto Ley, siendo aplicables las reglas generales contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Así, conforme el inciso 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, los terrenos adjudicados como baldíos no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas para la zona como UAF según Resolución 041 de 1996.

El inciso 12 del citado artículo 72, señala que, los Registradores de Instrumentos Públicos deben abstenerse de inscribir actos mediante los cuales se hagan fraccionamientos que no estén acompañados de la autorización del Incora, hoy ANT, requisito que se prolonga de manera indefinida al no haberse señalado un periodo o vigencia para dicha obligación.

De esta manera se precisa que es la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de las tierras de la Nación, quien debe autorizar el fraccionamiento para aquellos bienes rurales donde se identifique que el origen de su tradición es adjudicación directa de bienes baldíos en virtud del Decreto Ley 902 de 2017. Lo anterior sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

Adicional a lo anterior, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia de la ANT para emitir autorización de fraccionamiento desaparece, en tanto el uso de los predios no es de aquellos que impliquen la misionalidad de la Agencia, competencia que recae, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.5. Solicitud de fraccionamiento cuando se modifica la clasificación del suelo.

Los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital encargada de verificar el cumplimiento de la regulación de los usos del suelo[15] será la encargada de emitir autorización de fraccionamiento en los siguientes casos:

Cuando el bien inmueble adjudicado como baldío rural, según las disposiciones de la organización territorial reflejadas a través de sus correspondientes POT, PBOT o EOT, cambie su destinación agraria o además de ésta, se encuentra permitido destinar el bien inmueble para otro tipo de usos.

[15] La Ley 388 de 1997 determinó como función de los Concejos Municipales la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental, así como La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas. (numeral 4 y 7 articulo 14). Por otra parte, la mencionada ley contempló que los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contener la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran (numeral1.5, articulo 16). Por su parte el Decreto 1469 de 2010 en su artículo 5 y siguientes, compilado en el Decreto 1077 de 2015, definió la competencia para estudiar y autorizarlas solicitudes de fraccionamiento de predios en suelo rural o de expansión urbana, bajo el mecanismo de la licencia de subdivisión por debajo de la UAF, siempre en cumplimiento de la Ley 160 de 1994, bajo las excepciones preceptuadas en su artículo 45. Adicionalmente, el Decreto 1197 del 21 de julio de 2016, modificó parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la licencia de parcelación.

- *Que el bien inmueble se encuentre catalogado como zona suburbana*
- *Que el bien inmueble se encuentre catalogado como zona de expansión urbana o que de alguna manera se entienda que es una zona que está en proceso de ampliación urbana.*
- *Que el bien inmueble a pesar de encontrarse dentro de zona rural, se encuentra permitido destinarlo a usos distintos como actividades de extracción (minería, hidrocarburos, gas, etc.), actividades de recreación y turismo (casas campestres, centros recreacionales, etc), actividades que ofrecen bienes y/o servicios permitidos (hoteles, moteles, hostales estaciones de servicios, parqueaderos, puntos de expendio de comidas y otros bienes -en especial, al lado de nuevas carreteras-).*

Nota: Cuando el predio inicialmente adjudicado como baldío rural cambia a urbano o suburbano, la autorización deberá estar acompañada con la certificación del cambio de uso de suelo; así mismo por pérdida de la vocación agropecuaria del mismo y cambios en el POT o EOT la ANT pierde competencia.

3. Cuadro comparativo de la competencia para emitir autorización de fraccionamiento.

De conformidad con las precisiones descritas anteriormente y teniendo en cuenta lo señalado en la Circular 03 de 2018 de la ANT, se instruye a los Notarios y Registradores de instrumentos públicos a través del siguiente cuadro, con el fin de facilitar la verificación de la competencia para emitir la autorización de fraccionamiento

Régimen	*Programa de Acceso a Tierras*	*Competencia de la ANT*	*Competencia de curadores o autoridad municipal o distrital encargada de los usos del suelo*
Inmuebles rurales que no provengan de titulaciones realizadas por el Estado	*N/A*		*X*
Titulaciones de baldíos anteriores a la vigencia de la ley 160 de 1994	*Al fraccionar se mantiene la extensión de la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996 para la zona o municipio*		*X*
	Al fraccionar no se mantiene la extensión de la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996 para la zona o municipio	*X*	
Titulaciones en virtud de la Ley 160 de 1994	*Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes fiscales patrimoniales) a fraccionar entre los 15 años*	*X*	

Régimen	*Programa de Acceso a Tierras*	*Competencia de la ANT*	*Competencia de curadores o autoridad municipal o distrital encargada de los usos del suelo*
	Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes fiscales patrimoniales) a fraccionar vencidos los 15 años)	*X*	
	Subsidio Integral de Reforma Agraria (a fraccionar entre los 12 años)	*X*	
	Subsidio Integral de Reforma Agraria (a fraccionar vencidos los doce años)		*X*
	Adjudicación de baldíos (art 72 de la Ley 160 de 1994 no establece término)	*X*	
Titulaciones en virtud del Decreto Ley 902 de 2017	*Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales (a fraccionar entre los 7 años)*	*X*	
	Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales (a fraccionar vencidos los 7 años)		*X*
	Subsidio integral de acceso a tierras (a fraccionar entre los 7 años)	*X*	
	Subsidio integral de acceso a tierras (a fraccionar vencidos los 7 años)		*X*
	Adjudicación directa de bienes baldíos (art 72 de la Ley 160 de 1994 no establece término)	*X*	
Nota: Cuando el bien inmueble adjudicado como baldío rural cambie su destinación agraria o además de ésta, se encuentra permitido destinar el bien inmueble para otro tipo de usos según POT, PBOT o EOT o se encuentre catalogado como zona suburbana, de expansión urbana o que de alguna manera se entienda que es una zona que está en proceso de ampliación urbana, son los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, la encargada de emitir autorización de fraccionamiento verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental. Adicionalmente, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia recae igualmente, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.			

Finalmente, de existir dudas en cuanto a la aplicación de la presente instrucción, los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos podrán remitir sus consultas a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras con el fin de obtener la debida orientación."

8. Revisado el contenido del folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al bien raíz identificado con No. 368-31549 y código predial No. 73563000400040089000, aportado junto con el escrito de la demanda, puede deducirse que el mismo no cuenta dentro de su cadena de tradición con actos que evidencien provenir de titulaciones realizadas por el estado colombiano; razón por la cual, es la autoridad municipal de Prado, en ejercicio de sus funciones en materia de usos del suelo, la competente con arreglo a lo previsto en su esquema de ordenamiento territorial vigente, para definir la procedencia o no de los fraccionamientos del inmueble rural ya referido; pues como se indicó antes, su segregación por cualquier causa, en cumplimento de lo previsto en la Ley 160 de 1994 y en el acuerdo ANT No. 08, de octubre 26 de 2016, que adoptó las disposiciones establecidas en la resolución Incora No. 041 de 1996, para determinar en los municipios, las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, no puede ser objeto del trámite judicial del asunto, en el entendido que genera fundos económicamente inviables, con un área que estaría por debajo del rango previsto para las zonas relativamente homogéneas del municipio de Anzoátegui.

En conclusión, este agente del Ministerio Público, con todo respeto y comedimiento, considera que, del análisis del archivo magnético allegado por el Juzgado a esta Procuraduría Judicial, puede manifestar que no están dados dentro del proceso del asunto, los presupuestos fácticos y jurídicos necesarios para despachar favorablemente las pretensiones de la parte demandante, puesto que en la información digital remitida no se encontró acervo probatorio relativo a la constitución de la posesión alegada por el demandante y por último, de acceder a las precitadas pretensiones, se contrariaría la prohibición establecida en el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, al constituir un acto de fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural, que además desconocería lo establecido en el Decreto No. 1077 de 2015 y en la instrucción administrativa No. 18 de noviembre 24 de 2020, emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

En los anteriores términos, emito el pronunciamiento solicitado por su Despacho.

Cordial Saludo,

Daniel Rubio Jiménez
Procurador Judicial II Ambiental y Agrario para el Tolima.

CCCT-5217