Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

PREMIO NACIONAL DE ALTA GERENCIA 2017

Bogotá D.C. 22 ENE 2018

CIRCULAR No. 03

PARA: **SECRETARIA GENERAL, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES DE OFICINAS, ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL Y ASESORES DE UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL.**

DE: **DIRECCIÓN GENERAL**

ASUNTO: Lineamiento No.01-2018: **"Limitaciones al Ejercicio de la Propiedad Derivados de los Programas de Acceso a Tierras".**

Señores, Secretaría General, Directores, Subdirectores, Jefes de Oficinas, Asesores de la Dirección General y Asesores de Unidades de Gestión Territorial:

En cumplimiento del numeral 5, del artículo 11, del Decreto 2363 de 2015, imparto los siguientes criterios y lineamientos sobre las "**LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LA PROPIEDAD DERIVADOS DE LOS PROGRAMAS DE ACCESO A TIERRAS**" necesarios para la ejecución de los procesos de acceso a tierras, la administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la nación.

Los lineamientos y el documento técnico anexo han sido propuestos por la Dirección de Acceso a Tierras, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, conforme al numeral 2 del artículo 22 del Decreto 2363 de 2015.

Por lo tanto, la presente circular, se aplicará a los casos descritos en el documento anexo, así como para todas aquellas solicitudes que sean radicadas a partir de la entrada en vigor de la presente, y se remite para ser incorporada a todos los trámites y procedimientos de su competencia.

Quedo atento a resolver cualquier inquietud que se presente con relación a este tema. En el entretanto, me es grato suscribirme.

Con un cordial y atento saludo,

MIGUEL SAMPER STROUSS
Director General

Vo. Bo. : Andrés González AFG
Vo. Bo. : Elizabeth Gómez Sánchez
Revisó: Natalia Hincapié Cardona
Preparo: Ginna María Lievano

Anexos: (6) folios Lineamiento.
(25) folios Documento Técnico.

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES:
Limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas de los programas de acceso a tierras.

Para: Dependencias ANT

De: Director General

Asunto: Fraccionamiento y enajenación de predios provenientes de programas de acceso a tierras

El presente documento tiene por objetivo dar los lineamientos y directrices aplicables a los procesos de seguimiento de los programas de acceso a tierras, concretamente sobre las limitaciones de enajenación, fraccionamiento, concentración e imposición de gravámenes. Se realiza en cumplimiento de lo establecido por el numeral 5to del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015 que faculta al Director General, con apoyo de la Oficina Jurídica, la Dirección de Gestión del Ordenamiento social de la Propiedad, y la Dirección de Acceso a Tierras, a impartir criterios y lineamientos para la resolución de problemas interpretativos relacionados con los procesos de adjudicación y su seguimiento[1].

El documento se estructura en dos partes, la primera de ellas consigna las conclusiones de un examen de mayor detalle contenido en el escrito denominado: "Anexo Técnico Lineamientos y Directrices: Limitaciones al ejercicio de la propiedad derivados de los programas de acceso a tierras. Y una segunda parte que enlista el conjunto de requisitos exigibles para el trámite de las autorizaciones para el fraccionamiento o enajenación según se trate.

I. Conclusiones análisis técnico de los regímenes de limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas de programas de dotación de tierras.

[1] El cumplimiento de la función de impartir lineamientos no se concreta en la expedición de un documento prescriptivo, pues su objetivo no es el de regular una situación específica frente a la cual se requiere un reglamento que fije de manera imperativa lo que debe realizarse para resolver una situación concreta. Por el contrario, el lineamiento parte de la existencia de proposiciones normativas, que cumplen la función prescriptiva anteriormente descrita, respecto de las cuales es posible definir múltiples sentidos posibles. Seleccionar uno de ellos, de manera argumentada, es justamente la tarea que se plantea como objetivo.

1. Pese al marcado carácter de derecho subjetivo, la propiedad comporta una órbita comunitaria, funcionalista o solidarista en cuya virtud el titular debe ejercer su derecho que debe realizarse en condiciones afines a los intereses de la comunidad. De allí se deriva la institución conocida como limitaciones al ejercicio de la propiedad y que circunscriben el contenido del derecho de propiedad. (ver anexo punto 1.1.)
2. Los programas de acceso a tierras adelantados por el Estado suponen para todos los casos que el beneficiario adquiere la condición de propietario. El ejercicio de dicha propiedad es limitado según el régimen de adjudicación e implica limitaciones a sus facultades de uso, goce y disposición. (ver anexo punto 2)
3. Las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas de los programas de acceso a tierras se dirigen entre otros: (i) a asegurar la perdurabilidad del esfuerzo estatal en la modificación de la estructura de la propiedad, de modo que los fenómenos de concentración de la propiedad ociosa, latifundio o minifundio que caracterizaban los predios adquiridos para la adjudicación no reviertan prontamente a dichas condiciones; (ii) a proteger al beneficiario, en tanto se identifica que como sujetos de reforma mantienen condiciones de vulnerabilidad económica que no se superan con la sola adjudicación de los predios, sino a través de su aprovechamiento por un determinado lapso; y (iii) a asegurar que los beneficiarios desarrollan de manera directa la ejecución de los proyectos productivos. (ver anexo 1.1.)
4. Dentro del conjunto de limitaciones a la propiedad se seleccionan aquellas que implican la intervención de la ANT y que son exigibles en virtud de que el acto de adquisición corresponde a aquellos originados en programas de acceso a tierras. De forma particular serán objeto de examen las limitaciones a la facultad de disposición, fraccionamiento, concentración de la propiedad, e imposición de gravámenes. (ver anexo 1.2. y 2)
5. La UAF constituye el patrón con el que se adelantan los programas de acceso a tierras. Se trata de una figura jurídico-económica que permite mensurar la extensión de los predios. Es caracterizada a partir de dos proposiciones que cualifican el uso del predio: de un lado, que la parcela debe ser lo suficientemente extensa para permitir a quienes adelantan su aprovechamiento remunerar su trabajo y obtener un excedente capitalizable, y de otro lado, se limita, al señalar que el predio no puede ser tan amplio que

obligue a la familia a contratar mano de obra extraña como regla general. Estas condiciones son cualitativas y sirven como criterios para fijar las extensiones de los predios objeto de adjudicación. (ver anexo 1.3.)

6. El cálculo cuantitativo de la UAF se realiza de dos maneras: como UAF predial para todos los casos en los que el ingreso a los predios a adjudicar se efectúa con posterioridad a la intervención del Estado, en los que las extensiones son fijadas en función a un proyecto productivo. aparece la UAF de baldíos, cuya aplicación se limita a aquellos que fueron apropiados en los tradicionales ejercicios de ocupación y explotación que desarrollan los particulares. Para estos casos los limites constitutivos de UAF son fijados por el Consejo Directivo de la ANT en zonas relativamente homogéneas actualmente consignadas en el Acuerdo 08 de 2016) (ver anexo 1.3.)
7. **Enajenación.** Limita por regla general la capacidad de enajenar o trasferir la propiedad o tenencia del bien adjudicado sin previa autorización de la ANT. Por regla general, el punto de partida de estas obligaciones se inicia desde la misma ejecutoria del acto administrativo de adjudicación. De manera excepcional los términos empezaran a correr a partir del registro de la resolución, cuando expresamente la norma de referencia expresamente así lo señale. (anexo 1.2.1.)
8. **Fraccionamiento.** Limita la facultad de ejecutar actos que impliquen la segregación o división de su predio. El artículo 44 de la Ley 160 de 1994 marca la regla general según la cual los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas como constitutivas de UAF. Dicho precepto es atemperado con las excepciones previstas en el artículo 45 ibídem. (ver anexo 1.2.2). Los bienes inmuebles rurales en cuya tradición de dominio figure un programa de acceso a tierras, están sujetos a la regla general de fraccionamiento, y de manera específica según el término del programa de adjudicación. Respecto de los inmuebles rurales que no provengan de adjudicaciones realizadas por el Estado, o que, proviniendo de ellas, hubiere vencido el término de régimen de limitaciones al ejercicio de la propiedad la competencia corresponderá a las autoridades municipales encargadas de verificar el cumplimiento de la regulación de los usos del suelo (ver anexo 1.2.2). No hay lugar a adelantar trámites para la autorización de fraccionamiento cuando las partes en las que se dividen son iguales o superiores a las extensiones constitutivas de UAF según los cálculos por zonas relativamente homogéneas que haya establecido la ANT. (ver anexo

1.2.2). La prohibición de fraccionamiento no constituye un imperativo absoluto, en tanto, puede autorizarse su fraccionamiento según las causales establecidas por el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. (ver anexo 1.2.2.1).

9. **Concentración.** Limita la facultad para adquirir otros predios rurales que provengan también de programas de acceso a tierras. De manera excepcional la prohibición se dirige a toda la comunidad cuando el origen de los predios lo constituye la adjudicación de terrenos baldíos. (ver anexo 1.2.3)
10. **Constitución de gravámenes.** Limita la facultad para la gravar con derechos reales accesorios al predio adjudicado, sin la respectiva autorización de la ANT.
11. Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 se unificaron los regímenes de adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad que se imponen en virtud de dichos actos. Pese a ello subsisten los regímenes bajo los cuales se realizaron las adjudicaciones antes del 29 de mayo de 2017, por lo que es necesario examinar en cada uno de ellos el desarrollo de las limitaciones de enajenación, fraccionamiento concentración e imposición de gravámenes.
12. Dentro de la Ley 160 de 1994 tales programas son variados, pero pueden agruparse en tres tipos: (i) titulación de baldíos, en los cuales, de forma general, se establece que puede acceder a la propiedad calificados sujetos que hubiesen ejercido la ocupación y explotación económica de los terrenos baldíos; (ii) la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, también conocido como adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario -en adelante FNA- en los que los bienes objeto de la adjudicación integran el patrimonio de la entidad que ejecuta el programa, quien selecciona los beneficiarios y procede a entregarle los bienes en propiedad; y finalmente (iii) la adjudicación de subsidios, en los que los predios son adquiridos directamente por los beneficiarios, pero cuyo precio fue parcial o totalmente pagado, con un aporte económico entregado por el Estado. (ver anexo 2.)
13. Las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuados por ocupación previa bajo el régimen de la Ley 160 de 1994 antes del 29 de mayo de 2017 se limita el ejercicio de su propiedad así: (i) no se limita la libre enajenación de los predios; (ii) no pueden ser objeto de fraccionamiento cuando se identifique que el origen de su tradición es adjudicación de baldíos. Las ANT intervendrá para determinar la procedencia autorizar el fraccionamiento según las causales previstas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. Excepcionalmente la competencia de la ANT cesará cuando (a) el predio se haya anexado a la

zona urbana (b) cuando 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. En estos casos pese a que el origen de la propiedad se identifique en la titulación de baldíos, la competencia de la ANT para la revisión de los proyectos de fraccionamiento desaparece, en tanto, el uso de los predios no es de aquellos que impliquen el ejercicio de la misionalidad de la Agencia. (iii) la prohibición de concentración en rigor no limita la facultad de enajenación del beneficiario de un terreno baldío, sino la de adquisición de todos los ciudadanos que dentro de su patrimonio tengan incluido otro predio rural con origen en la titulación de baldíos y cuyas áreas al ser sumadas superen los límites de la UAF, por tanto, la limitación de acumulación no comporta la correlativa obligación de la ANT, de realizar seguimiento al ejercicio de dicha propiedad en términos distintos, de cómo lo realiza frente al resto de los predios de propiedad privada. si el régimen de adjudicación de baldíos no prevé limitación para el beneficiario de la adjudicación, que condicione su facultad de enajenar el predio, no existe, en tal orden, una obligación de la ANT de asegurar que la disposición del predio se efectuará, en tal o cual circunstancia. Es decir, al no existir obligación del beneficiario, no existe obligación de hacer seguimiento; (iv) se limita la constitución de hipotecas sobre predios adjudicados como baldíos dentro de los cinco (5) años siguientes, salvo que se trate para garantizar el cumplimento de obligaciones derivadas de créditos agropecuarios. (ver anexo 3.2. al 3.2.5).

14. La titulación de terrenos baldíos de reservas especiales conforme a lo establecido por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994 fue modificado tácitamente por el inciso 6to del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017. Según el artículo referenciado, los terrenos baldíos adjudicables no ocupados debidamente a la fecha de su entrada en vigencia, se declaran reservados y su adjudicación se debe realizar conforme a las reglas del RESO. La misma regla aplica para los baldíos identificados, declarados o recuperados en aplicación de los procesos agrarios previstos en la Ley 160 de 1994. Pese a que no se haya derogado expresamente la figura de las reservas del artículo 76, se modificó su campo de aplicación, de un lado porque la totalidad de los baldíos no ocupados quedaron por virtud de la ley declarados de forma automática como reservados, y de otro, porque no es necesario para su adjudicación acudir a un reglamento especial, distinto al fijado en el 902. Por tanto, las limitaciones

para este tipo de programas serán las previstas para el régimen general de adjudicaciones del Decreto 902 de 2017 que serán examinadas posteriormente dentro del presente documento. (Ver anexo 3.3.)

15. Los predios sobre los cuales se adelante la acción de extinción del dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad revierten al dominio de la Nación en calidad de baldíos reservados. Las tierras aptas que tengan dicha condición debían ser adjudicadas a través del reglamento que expidiera el Consejo Directivo de la ANT, sin embargo, por lo señalado en el numeral anterior, esta forma de adjudicación debe entenderse modificado en los mismos términos por el Decreto Ley 902 de 2017. En efecto el inciso 6to del artículo 25 no solo señala que quedan cobijados por la reserva los baldíos no ocupados debidamente a su entrada en vigencia, sino también aquellos que provenga de la aplicación de los procedimientos que alimentan el Fondo de Tierras. En tal sentido el numeral 4to del inciso 3ero del artículo 18 ibídem precisa que hacen parte del Fondo los predios rurales que hayan sido objeto de la aplicación de los procedimientos de extinción del derecho de dominio entre otros. En tal orden, las limitaciones para el ejercicio de la propiedad serán las señaladas para las adjudicaciones del Decreto Ley 902. (Ver anexo 3.4.).
16. En ejercicio de las competencias previstas en el artículo 56 de la Ley 160 de 1994 el Consejo Directivo del Incoder expidió el reglamento para la adjudicación de las tierras aptas revertidas a la Nación en virtud de la declaratoria de la extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad. Dentro del reglamento se previa dos formas de adjudicación: la primera para los ocupantes de los predios que, reuniendo las condiciones de sujetos de reforma agraria para la titulación de baldíos, tuviesen por lo menos cinco años de aprovechamiento del predio. En este caso se procedía a aplicar, en lo pertinente, el procedimiento de adjudicación de terrenos baldíos y las limitaciones al ejercicio de la propiedad se mantenían en los términos del numeral 9 del presente escrito. Cuando dichas condiciones no se daban se procedía a la suscripción de contratos de aprovechamiento de baldíos. Los contratos implicaban para sus beneficiarios la obligación de adelantar la explotación directa de los predios por el término de 5 años y la prohibición de transferir la tenencia del predio sin autorización de la ANT. Durante dicho periodo el beneficiario no podía fraccionar los predios, ni trasferir a ningún título la tenencia del bien. Cumplidas las

obligaciones por el período definido se procedía a su titulación bajo las reglas de titulación de baldíos por ocupación previa. (ver anexo 3.5.)

17. La adjudicación de bienes fiscales patrimoniales se realiza por regla general conforme a las reglas del RESO previstas por el Decreto Ley 902 de 2017 y en consecuencia el ejercicio de la propiedad que de allí se constituya en favor de los adjudicatarios se limita por lo establecido en dicho cuerpo normativo. De manera excepcional se aplicarán las reglas previstas en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias para aquellos casos en los que se invoquen ocupaciones iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017 de las que daban lugar a la aplicación de las reglas de regularización de la propiedad. Empero, las reglas sobre limitaciones al ejercicio de la propiedad, se realizará según lo dispuesto por el Decreto 902 de 2017. (ver anexo 4.)
18. Las adjudicaciones de bienes fiscales patrimoniales efectuadas con anterioridad al 29 de mayo se someterán al régimen de limitaciones previstas en la Ley 160 de 1994. Según este: (i) se limita la facultad de disposición por el término de 15 años constados desde la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación. Para los tramites de regularización este término se computará desde la expedición de la primera resolución de adjudicación emitida por el Incoder o Incora y siempre que exista identidad entre el actual adjudicatario, y el del acto administrativo primigenio. El mismo tratamiento se dará a quien demuestre que le fue iniciado un trámite de adjudicación que permaneció inconcluso durante un largo periodo. (ver 4.2.2 y 4.2.3). La solicitud de autorización para la enajenación de bienes adjudicados como fiscales patrimoniales antes del 29 de mayo de 2017 disponen de un término de 2 meses para ser resueltas, permitiendo que el silencio de la administración configure el acto ficto positivo (ver anexo No 4.2.4.); (ii) El régimen de propiedad parcelaria contempla además que, vencidos los 15 años, el beneficiario o aquel que se hubiere subrogado en dichas obligaciones, debe informar a la ANT sobre cualquier proyecto de enajenación para que la administración evalué la posibilidad de ejercer el derecho preferencial de compra (inciso 6to artículo 39 Ley 160 de 1994). Si la opción es contestada de manera negativa, o no es respondida dentro de los tres meses siguientes el solicitante puede ejercer su facultad de disposición con total libertad (ver Anexo No 4.2.5); (iii) Conforme con el inciso 2do del artículo 40 de la Ley 160 de 1994 los predios entregados en las adjudicaciones de FNA se consideran como una especie que no admite división material. Dicha disposición resulta

acorde con las disposiciones generales regulatorias de la UAF. Dicha regla no es absoluta y admite de manera excepcional la división siempre que se den los supuestos establecidos en el artículo 45 ibídem (ver Anexo No 4.3.); (iv) Según señala el numeral 5to del artículo 40 de la Ley 160 de 1994 ningún titular podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una UAF so pena de ser sancionado con la aplicación de la caducidad administrativa. Dicha prohibición se prologa exclusivamente por el término de régimen de propiedad parcelaria. (ver Anexo No 4.4.) (v) En tal orden, la constitución de hipotecas, o en general, de cualquier tipo de derecho real accesorio al derecho de dominio, dentro del término de los 15 años, implica solicitar autorización a la ANT (ver Anexo No 4.5.); y (vi) Conforme con el artículo 42 de la Ley 160 de 1994 las adjudicaciones de bienes fiscales patrimoniales podías realizarse utilizando las reglas del Subsidio Integral de Tierras (ver anexo No 5).

- El Subsidio Integral de Tierras constituye otro de los programas mediante los cuales se concreta el mandamiento de garantizar el acceso progresivo de la tierra a los trabajadores rurales. A través de él, el Estado otorga un aporte estatal, por regla general, no reembolsable para la adquisición de un inmueble rural y recursos para desarrollar un proyecto productivo. Los predios adquiridos con el subsidio se limitaban así: (i) según lo establecía el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 dentro de los 12 años siguientes a la adjudicación del subsidio los beneficiarios no podrían realizar actos de disposición que implicaran la transferencia del derecho de dominio o su tenencia. La autorización para la enajenación o para transferir el derecho de la tenencia o posesión del de inmueble adquirido con ocasión del subsidio se señalaba debía para todos los casos ser expedida por el Consejo Directivo de la ANT. Esta disposición debe entenderse modificada con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, con lo que queda radicada en cabeza del Director General que puede disponer de su delegación. No obstante, respecto de los trámites de autorización de venta que se hubieren iniciado con anterioridad al 29 de mayo de 2017 deberán ser resueltos según lo señalaba el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 que se aplicaría de manera ultractiva por disposición del parágrafo 1 del artículo 81 del Decreto Ley 902. (ii) Aunque de manera expresa no está señalada la obligación de no fraccionar el predio adquirido con ocasión de la adjudicación del subsidio, esta es posible de ser establecida a partir de las reglas generales de la UAF.

(iii) Al igual que lo comentado en el numeral anterior no se preveía dentro de las reglas del subsidio (capítulo IV de la Ley 160 de 1994), disposición alguna que expresamente condicionará la prohibición de adquirir otros predios adquiridos con ocasión de la adjudicación del subsidio que aun mantuvieran las limitaciones al ejercicio de la propiedad, pese a ello por las limitaciones a la facultad de enajenación el fenómeno no puede ocurrir sin que a la vez se trasgrediera la prohibición de venta sin la autorización de la ANT.

19. El Decreto Ley 902 de 2017 estableció reglas más claras sobre la determinación de los sujetos aspirantes, el procedimiento para su adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas del acto de titulación. Dar mayor claridad sobre dichos aspectos no solo facilita la ejecución institucional de tales programas, sino que además asegura que la oferta institucional sea conocida con mayor precisión.
20. Conforme con el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017 los beneficiarios de programas de adjudicación tienen limitada su facultad de disposición por el término de 7 años contados a partir de la inscripción del respectivo título en el folio de matrícula. La limitación impide realizar actos de enajenación o de transferencia de la posesión o tenencia del inmueble sin la previa autorización de la ANT.
21. El Decreto Ley 902 no consignan de manera expresa la obligación que prohíba el fraccionamiento del predio. No obstante, esta puede ser establecida de las reglas generales contenidas en la Ley 160 de 1994 que no fueron derogadas o modificadas por el Decreto Ley.
22. Tampoco se consigna disposición alguna que impida a los beneficiarios adquirir extensiones adicionales de tierra en calidad de propietario o de tenedor. Sin embargo, de la misma manera que se explicó para el programa de subsidio el fenómeno de acumulación no es posible de configurarse dentro del régimen de los 7 años sin que allí se configure una trasgresión a la limitación de venta inconsulta.

II. Documentos generales para tramitar las solicitudes.

1. Documentos generales para tramitar las solicitudes de fraccionamiento:

Obligatorios generales:

- Solicitud de autorización de fraccionamiento manifestando sobre la destinación que se le dará al predio que se fraccionará y al que queda después del fraccionamiento, acorde a las excepciones señaladas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. Se debe identificar el número de folio de matrícula inmobiliaria del predio. La solicitud debe estar suscrita por los titulares del derecho de dominio en su totalidad y en caso de ser presentada por un tercero, será previo poder debidamente otorgado.
- Fotocopia documento de identificación del solicitante.
- Plano del predio a en el que se identifiquen cada una de las partes resultantes del fraccionamiento.
- Concepto favorable de la Secretaría Municipal de Planeación, donde certifique el uso de suelo del predio; definiendo usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos.
- Copia de la escritura pública, que haya generado cambios en las áreas del predio inicialmente adjudicadas. (si es el caso)

Obligatorios Casos Específicos:

- Si la causal invocada es la del literal "C" del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 deberá allegar el técnicamente el proyecto productivo que se planea implementar, justificando técnicamente como las partes resultantes de la división permiten obtener los recursos exigidos para la UAF.

- Si la destinación del predio a fraccionar es para vivienda campesina o proyecto de vivienda en general, deberá allegar además de los documentos señalados, el concepto favorable de la Secretaría Municipal de Planeación, donde certifique el uso de suelo del predio y la inexistencia de impedimentos para fraccionar el predio en cuestión, la cual debe expresamente definir los usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos, así como las densidades e índices máximos de ocupación y construcción y demás contenidos urbanísticos y ambientales que permitan su desarrollo, respetando la vocación del suelo rural; esto en concordancia con el numeral 3 del artículo 9 del decreto 3600 de 2007, el cual reglamenta las Leyes 99 y 388 de 1997.

T. (57-1) 510 5858 N. 01 8000 933881 D. Calle 43 No. 57-41
www.agenciadetierras.gov.co

- Si la destinación del predio a fraccionar es para proyectos de interés público a favor de una administración del orden departamental, municipal o nacional, deberá allegar además de los documentos señalados, los siguientes:
- Fotocopia acta de posesión del mandatario.
- Copia de la credencial como mandatario electo proferida por la Registraduría Nacional del estado Civil. (si aplica)
- Copia del acuerdo u ordenanza que faculta al mandatario para efectuar dichos negocios. (o documento que haga sus veces)

En términos generales estos son los documentos para estudiar una autorización de fraccionamiento; sin embargo, la ANT podrá solicitar requisitos adicionales si para el caso en concreto existe normatividad que reglamente el asunto.

Documentos opcionales:

- Fotocopia de la Resolución de adjudicación o escritura del predio a fraccionar.
- Fotocopia del plano original de la resolución de adjudicación.
- Certificado de Libertad y Tradición con vigencia no superior a un mes.

2. Documentos para tramitar la solicitud de enajenación dentro del régimen limitaciones

Revisada la Resolución de adjudicación y una vez determinado que se encuentra dentro del régimen de limitaciones, pues aún no han transcurrido los 15 o 12 años desde la adjudicación, debe cumplir con los siguientes documentos:

Enajenante: (Vendedor)

- Solicitud por escrito dirigida a la ANT de autorización de venta por los adjudicatarios (cónyuge y/o compañera permanente).
- Resolución de adjudicación del INCORA, INOCODER o ANT.
- Certificado de libertad y tradición actualizado (no superior a un mes).
- Certificado de paz y salvo por concepto de impuesto predial.
- Certificado mediante el cual se pruebe las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que se manifiestan en la solicitud (enfermedad, pérdida de capacidad laboral, etc.)

- Certificado de paz y salvo de la obligación contraída expedida por CISA, cuando sea del caso.

Aspirante (Comprador)

- Formulario de inscripción debidamente diligenciado.
- Aceptación sobre la subrogación en todas las obligaciones contraídas por el enajenante establecidas en la Ley 160 de 1994 a favor del Instituto.
- Certificado del IGAC de no tenencia de bienes rurales.

Proyectó: Olga Lucia Barrera García/Andrés Parra

Aprobó: Nubia Elena Pacheco Gómez

ANEXO TÉCNICO

LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES:
Limitaciones al ejercicio de la propiedad derivados de los programas de acceso a tierras

Tabla de contenido

1. Generalidades. 4
1.1. La propiedad y las limitaciones a su ejercicio. 4
1.2. Limitaciones objeto de examen 7
1.2.1. Disposición 7
1.2.2. Fraccionamiento 8
1.2.2.1. Excepciones para autorizar el Fraccionamiento por debajo de la UAF. 9
1.2.2.1.1. Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas: 9
1.2.2.1.2. 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 10
1.2.2.1.3. Los que constituían 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. 11
1.2.2.1.4 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. 12
1.2.2.1.4.1. Se apruebe el inventario y avaluó de en una sucesión (de cualquier clase, testada o intestada, con herederos y/o asignatarios). También se autorizaría cuando la sucesión (de cualquier clase, testada o intestada, con herederos y/o asignatarios) se haga ante Notario mediante Escritura Pública que autorice el mismo. 12
1.2.2.1.4.2. Se declare la prescripción ordinaria o extraordinaria de dominio (usucapión). 13

1.2.2.1.4.3. Se declare la disolución y liquidación de la sociedad conyugal o sociedad patrimonial bajo cualquier causal legalmente establecida, en especial, por causa de muerte, por cuanto, habría la posibilidad de concurrir simultáneamente con la liquidación relacionada en la sucesión. 13

1.2.2.1.4.4. Se declare la división de una copropiedad (procesos Judiciales divisorios). 13

1.2.2.1.4.5. Se declare la disolución y liquidación de sociedades comerciales, sin ánimo de lucro o de hecho, en la cual se divida el bien inmueble. 14

1.2.2.1.4.6. La proferida en cualquier proceso judicial mediante la cual se ordene la división del bien inmueble, esto es, la misma es título suficiente para autorizar el correspondiente fraccionamiento. 14

1.2.2.1.5. Solicitud de fraccionamiento de predios que haya cambiado el uso de suelo: 14

1.2.3. Concentración 15

1.2.4. Constitución de gravámenes. 15

1.3. La Unidad Agrícola Familiar como referente. 15

1.4. Transito normativo de la UAF. 17

2. Programas de dotación de tierras y las limitaciones al ejercicio de la propiedad que de ellos se deriva. 21

3. Titulación de baldíos 22

3.2. Titulación de baldíos por ocupación previa. 22

3.2.2. Disposición. 23

3.2.3. Fraccionamiento 24

3.2.4. Concentración 24

3.2.5. Constitución de gravámenes 26

3.3. Titulación de baldíos reservados (artículo 76 de la Ley 160) 27

3.4. Baldíos reservados provenientes de la extinción por función social de la propiedad 28

3.5. Acuerdo 203 de 2009 (15 de febrero de 2010 al 29 de mayo de 2017) 29

4. Adjudicaciones de bienes fiscales patrimoniales 30

4.2. Disposición. 32
4.2.2. Punto de partida para el término 32
4.2.3. Cómputo para sucesión de adjudicaciones. 35
4.2.4. Términos para resolver y silencio administrativo 38
4.2.5. Derecho preferencial de compra 39
4.3. Fraccionamiento 39
4.4. Concentración 39
4.5. Constitución de gravámenes 41
4.6. Remisión a las reglas de subsidio 41
5. Subsidio Integral de Tierras 41
5.1 Disposición 42
5.2. Fraccionamiento 43
5.4. Concentración 44
5.5. Constitución de gravámenes. 44
6. Programas de acceso a tierra en el Decreto Ley 902 de 2007. 44
6.2. Disposición 46
6.3. Fraccionamiento 46
6.4. Concentración. 47
7. Requisitos generales para tramitar las solicitudes de fraccionamiento: 47
7.1. Obligatorios: 47
7.2. Requisitos opcionales: 48
7.3. Requisitos para tramitar la solicitud de enajenación dentro del régimen limitaciones 48

T. (57-1) 518 5858 N. 01 8000 933881 D. C. e 43 No. 57-41
www.agenciadetierras.gov.c

El presente documento contiene las explicaciones en extenso de los lineamientos y directrices sobre las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas de los programas de acceso a tierras. Se realiza en cumplimiento de lo establecido por el numeral 5to del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015 que faculta al Director General, con apoyo de la Oficina Jurídica, la Dirección de Gestión del Ordenamiento social de la Propiedad, y la Dirección de Acceso a Tierras, a impartir criterios y lineamientos para la resolución de problemas interpretativos relacionados con los procesos de adjudicación y su seguimiento[1]. Con lo anterior se recogen los documentos sobre el tema emitidos por parte del Incoder especialmente la circular 127 de octubre de 2009 y la 052 del 2 de abril de 2012.

Para tales efectos el documento se estructura en siete partes: en el primer numeral se abordan las generalidades del tema y se presenta algunos conceptos claves sobre las limitaciones al ejercicio de la propiedad, limitando el análisis a cuatro categorías: disposición, fraccionamiento, concentración y constitución de gravámenes; seguidamente en los numerales 2 al 5 se desarrollan los programas mostrando las limitaciones consignadas para cada programa, especificando las categorías de limitaciones señaladas: acto seguido se presentan las limitaciones de la propiedad consignadas en el Decreto Ley 902 de 2017; y finalmente se recogen los requisitos que deben formalmente cumplir las solicitudes de enajenación y fraccionamiento.

1. Generalidades.

1.1. La propiedad y las limitaciones a su ejercicio.

Pese a la marcada caracterización de los derechos de propiedad como eminentemente subjetivos, hoy no resulta extraño presentarlos ligados también a un conjunto de limitaciones y obligaciones que enmarcan su ejercicio. El carácter absoluto e incondicionado del derecho de dominio, progresivamente ha dado paso a concepciones que resaltan un doble carácter del derecho: de un lado, como el conjunto de facultades que permiten hacer uso del objeto, gozar de él, y disponer su transferencia en favor de otros.

[1] El cumplimiento de la función de impartir lineamientos no se concreta en la expedición de un documento prescriptivo, pues su objetivo no es el de regular una situación específica frente a la cual se requiere un reglamento que fije de manera imperativa lo que debe realizarse para resolver una situación concreta. Por el contrario, el lineamiento parte de la existencia de proposiciones normativas, que cumplen la función prescriptiva anteriormente descrita, respecto de las cuales es posible definir múltiples sentidos posibles. Seleccionar uno de ellos, de manera argumentada, es justamente la tarea que se plantea como objetivo.

Pero a su vez, limitados por una órbita solidaria y funcional del derecho de propiedad, cuyo ámbito de acción interesa a la comunidad en general y limita la órbita individual[2].

[2] La caracterización del derecho de propiedad en las dos ejes referidos puede identificarse en la discusión sobre la constitucionalidad del artículo 669 del Código Civil efectuada en dos momentos: En vigencia de la Constitución de 1886, la Corte Suprema de Justicia distinguió dos tipos de concepciones de la propiedad, la individualista, que la caracteriza como la concentración de atribuciones en cabeza del dueño, encausada a la satisfacción exclusiva de sus intereses; y por otra parte la solidarista o funcionalista, que aun reconociendo cierto orden de exclusividad en las atribuciones del propietario, las condiciona, para que se ajusten a los intereses de la comunidad en general. Afirmó que, desde la redacción inicial de la Constitución de 1886, es posible rastrear esta última concepción, en tanto el aserto *"cuando se hallaren en conflicto el interés privado y el interés público, aquel cederá ante éste"*, constituye el germen de lo que posteriormente se denominó como la función social de la propiedad (reforma constitucional de 1936). La fórmula, según la cual el interés general prima sobre el particular, no solo permite afirmar que el derecho de propiedad no reviste el carácter de absoluto, sino que, además condiciona como ilícito el ejercicio que se haga contrario a los intereses de económicos y sociales. Vid. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Magistrado Ponente Jairo Duque Pérez. Sentencia número 86 del 11 de agosto de 1988. En un segundo momento, la Corte Constitucional realiza un recuento de lo que constituyen los principales hitos de la trasformación del derecho de propiedad en el régimen constitucional. En el primero se ubica la Constitución de 1886, de la que se resalta la formula según la cual prima el interés general sobre el particular, para señalar que ella constituye una erosión al concepto individualista de la propiedad, tomado desde el derecho romano. El segundo periodo lo marca la reforma constitucional del año de 1936, en la que se introduce la función social de la propiedad como un elemento esencial del derecho de propiedad. En ella se reconoce la influencia de Leon Duguit, que sustituye la noción de derecho subjetivo a la de la función social de la propiedad. Según esta tesis, el derecho de propiedad no comprende un derecho subjetivo, que faculta a su titular con atribuciones ilimitadas para satisfacer sus intereses, sino que, por el contrario, la propiedad implica una función social, en cuya virtud su titular, funge como un funcionario que administra en función de los intereses sociales, a los que está sometido su interés individual. El tercer y último periodo lo identifica a partir de la expedición de la Constitución de 1991, en la cual, se resalta el principio de solidaridad como fundamento del estado social de derecho. En tal orden, advierte que la conjuración del derecho de propiedad atenuó aún más el carácter individualista del dominio, agregando otros aspectos también colectivos, como la función ecológica de la propiedad. El análisis de dicha tesis le permite a la Corte concluir que la definición dada en el artículo acusado efectivamente es incompatible con el carácter funcional y solidarista de la propiedad, que se identifica, se ha construido en el avance de los tres periodos constitucionales referenciados. Vid Corte Constitucional, Sala Plena, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Demanda de inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 669 del Código Civil. Referencia: Expediente D-2292. dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Las limitaciones al ejercicio de la propiedad[3] aparecen así, como parte estructural de la comprensión del derecho de propiedad, y no solo como un medio que señala el alcance de unas facultades reconocidas, desarrolladas y limitadas solo en la ley –uso goce y disposición-. Las limitaciones están ligadas al *"rico contenido de principios y derechos colectivos, sociales, económicos, y culturales de la Constitución de 1991"* que *"permiten establecer el sentido y la finalidad"* del derecho de propiedad.[4]

Ahora bien, esta relación es especialmente visible en los condicionamientos al ejercicio de la propiedad, cuando se encuentra ligada a programas estatales de acceso a tierras. Estos se orientan a resolver situaciones identificadas como no deseables y que por tanto, justifican la intervención del Estado en su trasformación[5]. Las limitaciones a las facultades individuales operan como medios que pretenden alcanzar dichos objetivos, fijando estándares de propiedad, limitando su acumulación, prohibiendo su fraccionamiento, exigiendo su aprovechamiento económico, entre otros.

Una característica compartida por los diferentes estatutos de desarrollo rural en Colombia, ha sido justamente formular como objetivo de dichas instrumentos normativos, el lograr una efectiva restructuración de la propiedad rural para corregir particularmente fenómenos de concentración y de fraccionamiento de la propiedad, para lo cual se apela al concepto de Unidad Agrícola Familiar –en adelante UAF-, como estándar que condiciona los programas de acceso a tierras, bien mediante la adquisición de tierras por parte del Estado

---

[3] Se hace uso del término limitación en su sentido más general, para comprender en él todos los fenómenos de intervención estatal en el ejercicio de la propiedad, no obstante, a un nivel más específico la doctrina distingue tres órdenes de medidas : *la limitación* a la propiedad entendida como condiciones relativas al ejercicio del derecho sin modificar sus contenido, la delimitación como una definición del contenido del derecho sin extinguirlo, y las denominadas *potestades ablatorias* que privan y eliminan derecho privados en atención a un interés público. Vid. CASSAGNE Juan Carlos. Derecho Administrativo Tomo II Novena Edición. Pontificia Universidad Javeriana Bogotá. Abeledo Perrot Buenos Aires. Páginas 605-606.

[4] SANTAELLA QUINTERO Héctor. Notas sobre el concepto y garantía de la propiedad privada en la Constitución colombiana. Revista de Derecho Privado No 21, julio-diciembre de 2011 páginas 233 a 253.

[5] El adelantamiento de los programas de acceso a tierras se justifica precisamente en el reconocimiento de cierto tipo de fenómenos de la propiedad que el Estado busca modificar: la Ley 160 de 1994 fija dentro de sus objetivos el de reformar la estructura de la propiedad para superar la inequitativa distribución de la propiedad, evitar el fraccionamiento antieconómico de la propiedad y dotar de tierras a los pobladores rurales. Las tres acciones condicionan la estructura de los programas de acceso, en tanto, estos no se limitan a transferir derechos de propiedad sino aparejados a pretensiones de evitar la concentración y fraccionamiento de los predios rurales.

para su posterior adjudicación, o a través de la adjudicación de subsidios en dinero para que sus adjudicatarios paguen el precio de un determinado inmueble. En ambos casos su propósito central se dirige a intervenir y modificar la propiedad privada para adelantar sobre ella procesos de redistribución[6].

1.2. Limitaciones objeto de examen.

Como se indicó el propósito de este documento no se dirige a analizar todas las limitaciones al ejercicio de la propiedad, sino aquellas exigibles en virtud de la identificación en su tradición de dominio de un programa de dotación de tierras rural cuyo seguimiento corresponde funcionalmente a la ANT[7].

En tal orden, las limitaciones analizadas serán exclusivamente las que imponen obligaciones solo por el acto de adjudicación, y serán tratadas de manera especial las cuatro categorías siguientes:

1.2.1. Disposición.

Entendida como la limitación a la facultad para enajenar, es decir, suscribir actos que impliquen desprenderse de la propiedad del bien, sin que previamente haya acudido a la ANT para su respectiva autorización, y aquellos que impliquen la transferencia a cualquier título de la tenencia o posesión.

Por regla general, el punto de partida de estas obligaciones se inicia desde la misma ejecutoria del acto administrativo de adjudicación. De manera excepcional los términos

[6] Véanse, entre otras disposiciones, el numeral 1ero del artículo 1ero de la Ley 135 de 1961, el numeral 2do del artículo 1ero de la Ley 160 de 1994 y numeral 1ero del artículo 4to de la Ley 1152 de 2007.

[7] Dentro del conjunto de limitaciones a la propiedad se seleccionan aquellas que implican la intervención de la ANT y que son exigibles en virtud de que el acto de adquisición corresponde a aquellos originados en programas de acceso a tierras. Con esto se aclara que no se cierra el debate sobre qué tipo de limitaciones obligan la intervención de la ANT. Por ejemplo, conforme a las normas del capítulo XI de la Ley 160 de 1994, los propietarios de predios rurales están en la obligación de adelantar el aprovechamiento económico de sus fundos, cuya inobservancia faculta a la ANT para aplicar la extinción del dominio, independiente del origen de la propiedad. Por su parte, la regla conforme a la cual ningún predio rural puede ser fraccionado por debajo de la UAF (art 44 ibídem), no establece acciones a la ANT para garantizar su cumplimiento, sino en virtud de la identificación que en su tradición hubiese sido objeto de un programa de dotación de tierras.

empezaran a correr a partir del registro de la resolución, cuando expresamente la norma de referencia expresamente así lo señale.

Otras discusiones consisten en la configuración del silencio administrativo frente al vencimiento de los plazos para la resolución de las peticiones de autorización. Solo cuando expresamente se señale como consecuencia el acto ficto positivo se puede configurar el silencio administrativo positivo. Para el resto de casos, la omisión dentro de los términos de emitir y notificar la decisión debe asumirse como la negación de la autorización.

1.2.2. Fraccionamiento

Entendida como la prohibición para que el titular realice actos jurídicos que impliquen la segregación o división de su predio. El artículo 44 de la Ley 160 de 1994 marca la regla general según la cual los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas como constitutivas de UAF. Dicho precepto es atemperado con las excepciones previstas en el artículo 45 ibídem.

La regla general indica que la prohibición de fraccionamiento aplica a todos los predios rurales, sin distinguir si estos provienen de programas de acceso a tierras ejecutados por el Estado.

Frente a los inmuebles rurales particulares, esto es que no provengan de adjudicaciones realizadas por el Estado, o que, proviniendo de ellas, hubiere vencido el término de régimen de limitaciones al ejercicio de la propiedad, la competencia para autorizar el fraccionamiento corresponderá a las autoridades municipales encargadas de verificar el cumplimiento de la regulación de los usos del suelo[8]. Lo anterior sin perjuicio de la

[8] Conforme con la Ley 388 de 1997 determinó como función de los Consejo Municipales la regulación de los usos del suelo con las limitaciones previstas por las leyes agrarias (numeral 7 artículo 14). Por su parte el Decreto 1469 de 2010 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 el artículo 45. Quiere decir lo anterior que en materia de regulación del territorio en el sector rural y 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 la Ley 388 de 1997 establece que las normas para la parcelación de predios rurales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Así las cosas, 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, los planes de ordenamiento territorial deben tener siempre presente las normas agrarias y, por ende, los Concejos Municipales al aprobar el competente rural de

competencia de los Notarios y Registradores para que en la autorización o inscripción de instrumentos públicos de bienes inmuebles se exija el cumplimiento de las disposiciones que limitan los fraccionamientos.

Por otra parte, es importante precisar que antes de entrar en vigencia la Ley 160 de 1994, el Incora adjudicó áreas superiores a las definidas como UAF en la Resolución 041 de 1996, hoy sustituido por el Acuerdo 08 de 2016; en consecuencias las solicitudes que versen sobre fraccionamiento de predios de origen público, pero que al segregar el predio se mantenga la UAF señalada por zona; no será necesaria la autorización de la ANT; una vez verificada la situación, para tales casos, se indicará a los peticionarios que deben adelantar el trámite de división o fraccionamiento ante el Secretario de planeación del correspondiente municipio, la oficina que haga sus veces o si es el caso la curaduría urbana.

1.2.2.1. Excepciones para autorizar el Fraccionamiento por debajo de la UAF.

Conforme lo dispone el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 la división de la UAF exige la configuración de alguna de las siguientes causales:

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

En aplicación del literal a. solamente se deben aprobar las solicitudes que soporten la transferencia del dominio del predio a segregar, solamente mediante contrato de *donación*, y que se señale que se destinará el área a fraccionar para vivienda campesina y explotación anexa.

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997 expresamente establece lo que debe contener el competente rural del plan de ordenamiento territorial. En el numeral 7 señala las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, los cuales deben

---

los respectivos planes deben observar las disposiciones y objetivos de esta. En tal orden, la autorización relacionada con el fraccionamiento de los predios rurales propiedad privada sin origen o tradición de un programa de acceso a tierras se deberán examinar en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas. La competencia de la ANT es precisamente la de establecer la UAF para cada zona y región del país, para que, en cumplimiento de la norma, las entidades territoriales a través de las oficinas competentes den aplicación a la misma.

tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. En consecuencia, se deben establecer las normas de orden nacional y territorial.

En cumplimiento del artículo 12 del Decreto 3600 de 2007 – "por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones", solamente se podrán autorizar fraccionamiento que tengan como fin construir vivienda que no supere el 30% del área total del predio materia de la solicitud.

Así mismo, se dará cumplimiento a lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 9 de la citada norma, donde el municipio no podrá en ningún caso, para los distintos usos permitidos en suelo rural suburbano, adoptar como extensión de unidad mínima de actuación inferior a las dos hectáreas.

La extensión de áreas por debajo de las dos hectáreas requiere concepto técnico de un profesional agrónomo, que certifique si es apta para construir viviendas que cumplan con las condiciones mínimas de vivienda digna de interés social y que permitan tener explotaciones anexas.

1.2.2.1.2. 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.

Las solicitudes que soporten la transferencia del dominio del predio a segregar que pretendan la construcción de vivienda campesina por medio de contrato de compraventa se deben tramitar a la luz de este literal, con observancia de la normatividad señalada en el numeral anterior.

Así mismo se tramitarán por este literal las solicitudes que pretendan segregar el predio para un fin principal distinto a la explotación agrícola, previo el cumplimiento de los requisitos general que se señalarán más adelante en este lineamiento y dado el caso en particular, requisitos específicos citados por la Ley.

Según dicho literal, el fraccionamiento se debe permitir siempre que se cumplan tres condiciones:

T. (57-1) [illegible] 5858 N. 01 8000 933881 D. Calle 43 No. 57-41
www.agenciadetierras.gov.co

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

1.2.2.1.3. Los que constituían 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.

En tales casos, las solicitudes deberán someter a la certificación del profesional agrónomo de la ANT, donde se expliquen las condiciones especiales y las posibilidades productivas del predio, de tal forma que cumpla con los mínimos establecidos en el literal b. del artículo 38 de la Ley 160 de 1994: *"Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF), 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".*

Los casos atendidos al amparo del literal c) generalmente se refieren a predios con acceso a tecnologías avanzadas o con localización privilegiada por su cercanía a vías de comunicación o a centros de comercialización, variables que afectan positivamente la producción de tales predios y, a pesar de la menor extensión, compensan con creces los ingresos calculados para la unidad agrícola familiar.

En ese mismo, también se permite el fraccionamiento de un predio cuando sus condiciones fisiográficas, agrológicas, ecológicas y ambientales, en general, indiquen la conveniencia de dedicarlo a explotaciones forestales, agroforestales, silvopastoriles o aprovechamientos con zoocriaderos, con el objeto de obtener los ingresos calculados para la unidad agrícola familiar en el respectivo municipio.

Las solicitudes que versen sobre proyectos productivos se deben encausar por el literal C. se debe presentar proyecto productivo para cada área que se pretenda segregar y si es el caso, para el área restante. Se autoriza el fraccionamiento siempre y cuando se alleguen proyectos productivos que plantee cómo van a cubrir una necesidad de la mejor manera, obteniendo resultados medibles y que tengan un impacto positivo. Teniendo en cuenta que el literal c. prevé que son propiedades con zonas especiales y que por eso procede autorizar

fraccionamiento a pesar de la reducida extensión, deberán ser certificados por el profesional agrónomo, que avale tales situaciones especiales; según lo considere sea el caso, solamente en el documento o con una visita en campo.

1.2.2.1.4 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.
Teniendo en cuenta que la norma se refiere solamente a los casos de declaración de prescripción adquisitiva, se debe acatar las órdenes provenientes de títulos judiciales basados en el principio de legalidad. El artículo 123 de la Constitución Política de Colombia estipula que existe un sistema de legalidad que vincula a todos los servidores públicos y a todas las autoridades no sólo a la Constitución y a la ley, sino que la extiende al reglamento, ello para poner de presente que las autoridades administrativas de todo orden deben respetar la jerarquía normativa y acatar, además de la Constitución y la ley, los actos administrativos producidos por autoridades administrativas ubicadas en el nivel superior.

El incumplir una providencia judicial puede comprometer la responsabilidad de la persona a quien le es imputable esta conducta y puede tener consecuencias en diversos ámbitos; sin embargo, en algunos casos excepcionales, la conducta de incumplir no obedece a la voluntad de la persona llamada a cumplir con la providencia judicial, sino que responde a una situación de imposibilidad física y jurídica. No se trata de una imposibilidad formal o enunciada, sino de una imposibilidad real y probada, de manera eficiente, clara y definitiva, como por ejemplo el caso de la inaplicabilidad del segundo inciso del numeral 4º. Artículo 40 de la Ley 160 de 1994.

En consecuencia, la ANT debe autorizar un fraccionamiento que haya sido ordenado mediante sentencia judicial, salvo que medie una imposibilidad física o jurídica debidamente probada.

Estas autorizaciones se pueden enmarcar en los siguientes supuestos de hecho:

1.2.2.1.4.1. Se apruebe el inventario y avaluó de en una sucesión (de cualquier clase, testada o intestada, con herederos y/o asignatarios). También se autorizaría cuando la sucesión (de cualquier clase, testada o intestada, con herederos y/o asignatarios) se haga ante Notario mediante Escritura Pública que autorice el mismo.

Para el caso de las sucesiones, que se hayan adelantado ante notario o ante juez de familia. Se debe autorizar el fraccionamiento según la partición señalada en el acto administrativo; por ejemplo, si se adjudicó señalando a cada adjudicatario una cantidad de área, un porcentaje, acciones o cualquier forma que la autoridad competente haya estimado pertinente.

No se autorizan fraccionamientos en los casos en que la autoridad competente haya adjudicado en común y proindiviso; salvo que, la solicitud la eleven todos los adjudicatarios y la soporten en uno de los literales del artículo 45, lo cual se comprobará. Deberán allegar los documentos generales, según el literal que se pretenda en la solicitud.

1.2.2.1.4.2. Se declare la prescripción ordinaria o extraordinaria de dominio (usucapión).

Se autoriza en cumplimiento de una orden judicial. Se debe verificar que la sentencia determine el área a fraccionar y que se allegue el plano del predio a fraccionar y del predio que se conservará. De lo contrario se debe solicitar aclaración de la sentencia al juez, bajo estos términos.

1.2.2.1.4.3. Se declare la disolución y liquidación de la sociedad conyugal o sociedad patrimonial bajo cualquier causal legalmente establecida, en especial, por causa de muerte, por cuanto, habría la posibilidad de concurrir simultáneamente con la liquidación relacionada en la sucesión.

Cuando se declara la disolución y liquidación conyugal, también se autorizará el fraccionamiento en concordancia a una sentencia o la escritura, según cantidad de área, porcentaje, acciones o cualquier forma que la autoridad competente haya estimado pertinente.

Cuando se adjudicó a esposos y uno de ellos fallece, efectivamente se debe adelantar la sucesión y una vez esta se defina, se aprobará el fraccionamiento conforme a lo señalado en el acto administrativo.

1.2.2.1.4.4. Se declare la división de una copropiedad (procesos Judiciales divisorios).

Se autoriza en cumplimiento de una orden judicial. Se debe verificar que la sentencia determine el área a fraccionar y que se allegue el plano del predio a fraccionar y del predio que se conservará. De lo contrario se debe solicitar aclaración de la sentencia al juez, bajo estos términos.

1.2.2.1.4.5. Se declare la disolución y liquidación de sociedades comerciales, sin ánimo de lucro o de hecho, en la cual se divida el bien inmueble.

Si se adjudicó un predio para una empresa comunitaria o una asociación de campesinos, se supone que se adjudicó en común y proindiviso y a cada núcleo familiar o socio se le debió adjudicar una UAF, en consecuencia, no se estaría autorizando un fraccionamiento por debajo de la UAF.

1.2.2.1.4.6. La proferida en cualquier proceso judicial mediante la cual se ordene la división del bien inmueble, esto es, la misma es título suficiente para autorizar el correspondiente fraccionamiento.

Se autoriza en cumplimiento de una orden judicial. Se debe verificar que la sentencia determine el área a fraccionar y que se allegue el plano del predio a fraccionar y del predio que se conservará. De lo contrario se debe solicitar aclaración de la sentencia al juez, bajo estos términos.

1.2.2.1.5. Solicitud de fraccionamiento de predios que haya cambiado el uso de suelo:

- Cuando el bien inmueble adjudicado, según las disposiciones de organización territorial reflejadas a través de sus correspondientes POT, PBOT o EOT, se comprenda que el bien inmueble cambio su destinación agraria o además de ésta, se encuentra permitido destinar el bien inmueble para otro tipo de usos.
- 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-).

Cuando el predio inicialmente adjudicado como rural cambia a urbano o suburbano, se debe contar con la certificación de ese cambio de uso de suelo; así mismo por pérdida de la vocación agropecuaria del mismo y cambios en el POT o EOT, efectivamente la ANT pierde competencia. En consecuencia, en la respuesta se debe instar al peticionario a que adelante la solicitud ante la Secretaría de planeación municipal o quien haga sus veces o en su defecto la curaduría urbana municipal.

1.2.3. Concentración

Entendida como la prohibición al propietario de adquirir otros predios rurales que provengan también de programas de acceso a tierras. Como se mostrará no todos los programas prevén la prohibición de sumar áreas adicionales a las inicialmente adjudicadas en virtud de la adquisición por instrumentos legales. Tampoco puede afirmarse que las prohibiciones en los casos establecidas suponen que se aplique de manera trasversal, es decir, que un adjudicatario de un predio baldíos tenga prohibido por ejemplo la adquisición de un predio que fue en alguna de sus tradiciones adjudicado como bien fiscal patrimonial, o incluso adquirido con ocasión de la adjudicación de un subsidio de tierras.

1.2.4. Constitución de gravámenes.

Las limitaciones a la facultad de disposición del bien comprende la facultad para la imposición de gravámenes. Pese a ello se analizará de manera independiente esta facultad entendida como la prohibición al titular de imponer derechos reales accesorios a su predio sin la respectiva autorización de la ANT.

1.3. La Unidad Agrícola Familiar como referente.

La UAF constituye el patrón con el que se adelantan los programas de acceso a tierras. Se trata de una figura jurídico-económica que permite mensurar la extensión de los predios. Conforme con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, los programas de acceso se condicionan a la UAF, entendida como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión permite la remuneración del trabajo de su titular y su familia, y obtener un excedente capitalizable. Acota que la extensión no debe superar aquella que por su propia cuenta la familia puede aprovechar directamente.

Es decir, la UAF es caracterizada a partir de dos proposiciones que cualifican el uso del predio: de un lado, se señala que la parcela debe ser lo suficientemente extensa, de modo que cumpla con la condición de permitir a quienes adelantan su aprovechamiento remunerar su trabajo y obtener un excedente capitalizable, esta es una condición que obliga a ampliar la extensión según como se calcule el aprovechamiento económico del predio. Y de otro lado, se limita, al señalar que el predio no puede ser tan amplio que obligue a la familia a contratar mano de obra extraña como regla general. Estas condiciones son cualitativas y sirven como criterios para fijar las extensiones de los predios objeto de adjudicación.

Tales condiciones pueden ser fijadas en los programas de dotación de tierras que implican que el aprovechamiento económico de los predios se realiza con posterioridad a su ejecución, es decir, suponen que el ingreso a los predios por parte de los beneficiarios se realiza de manera dirigida por el Estado. Es claro que para tales efectos se requiere de la formulación de un proyecto productivo, que estime las condiciones técnicas de los predios, las capacidades de los adjudicatarios y proyecte la manera en la que se ejecutará su aprovechamiento. Este tipo de cálculos se conoce bajo la denominación de UAF predial e implica que su cálculo se realiza para un predio determinado en función de un proyecto productivo.

Aparejado a ello aparece la UAF de baldíos, cuya aplicación se limita a aquellos que fueron apropiados en los tradicionales ejercicios de ocupación y explotación que desarrollan los particulares[9]. Es decir, no comprende procesos de dotación de tierras cuyo objeto sean terrenos baldíos, en donde sea el Estado el que conduce la apropiación, tales como adjudicaciones de reservas especiales de baldíos, adjudicación de baldíos reservados provenientes de la extinción administrativa del dominio o incluso las colonizaciones dirigidas ejecutadas por el Incora.

Dado el régimen de ocupación previa de baldíos prevista en la Ley 160 de 1994 habilitó para que los particulares con ciertas condiciones personales –patrimonio inferior a 1000 salarios mínimos, no propietarios de otros predios rurales etc- iniciaran ejercicios de ocupación y explotación económica por su propia cuenta, estos no son controlados de manera particular

[9] El régimen de apropiación de baldíos fue modificado con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 en cuya virtud la adjudicación de terrenos baldíos no procede ahora como consecuencia de la consolidación de un ejercicio de ocupación Inciso 6to artículo 25). Pese a ello las ocupaciones de baldíos que se hubieren efectuado con anterioridad a la entrada en vigencia del referido decreto mantienen de manera excepcional el régimen de la ocupación previa previsto en la Ley 160 de 1994.

por el Estado. En otras palabras, el régimen de apropiación de baldíos, previsto en el Ley 160, no supone por regla general la intervención estatal, orientada de modo particular que permita predio a predio fijar la extensión a ocupar, el tipo de aprovechamiento que se realiza y el número de ocupantes. Dichas situaciones son usualmente examinadas cuando se adelanta el proceso de adjudicación. A diferencia de los programas de acceso a tierras dirigidos por el Estado, la titulación de baldíos supone, para casi todos los casos, que su intervención se realiza ex pos facto.

Dicha característica, no impide la aplicación de los criterios cualitativos de la UAF, sino que obliga que su determinación cuantitativa se realice en forma que atienda la particular situación de apropiación. En tal orden, la Ley 160 de 1994 prescribió que el Consejo Directivo de la ANT –en virtud de las referencias normativas previstas por el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015- fijaría por zonas relativamente homogéneas las extensiones constitutivas de UAF en todo el territorio nacional. Así se efectuó, inicialmente por la Junta Directiva del Incora mediante la Resolución 041 de 1996, y posteriormente adoptada por el Consejo Directivo de la ANT mediante el Acuerdo 08 de 2016.

En suma, la UAF es un concepto único definido por dos propiedades, que son evaluadas según el tipo de adjudicación que se efectué, en las dirigidas a través del estudio que se efectué para la proyección de su aprovechamiento económico, y en las no dirigidas, a través de la aplicación de Acuerdo 08 de 2016.

1.4. Transito normativo de la UAF.

La UAF surgió como concepto a partir de la Ley 135 de 1961 dirigido a regular los programas de dotación de tierras denominados colonizaciones dirigidas y los de parcelaciones. En ellos la ocupación y aprovechamiento de los predios se efectuaba a partir de las acciones ejecutadas por el Incora, es decir, de manera distinta a como operaba el régimen general de titulación de baldíos, en los que dichas acciones -ocupar y explotar- se mantenía bajo la iniciativa de los particulares[10].

[10] Dicha regla fue incorporada dentro del artículo 50 de la Ley 135 de 1961, por la Ley 4ta de 1973 y posteriormente ratificada por la Ley 30 de 1988. Ambas disposiciones señalaron que en los programas de colonización dirigida y parcelaciones se constituirían empresas comunitarias, sistemas asociativos de producción o UAF. La disyunción empleada no es excluyente, es decir, la constitución de formas asociativas no impide la constitución de UAF y el sometimiento a las reglas sobre limitaciones al derecho de propiedad.

Como se comentó en el numeral anterior el propósito principal de la UAF consiste en determinar extensiones de terrenos adjudicables. Sin embargo, su ámbito de acción no se limitó exclusivamente a ello, en tanto, como estándar condiciona por ejemplo las causales de ocupación indebida de terrenos baldíos, los limites extensionales que una misma persona puede adquirir como propiedad cuando su tradición provenga de la adjudicación de baldíos entre otros.

Un aspecto sobre el que también resulta decisiva la UAF, la constituyen el régimen de limitaciones a la propiedad que se deriva, cuando el proceso de adjudicación tomó la figura como referente. Esta condición no es evidente dentro de nuestra normatividad, pues el conjunto de limitaciones, aunque muy similares, toman denominaciones distintas según el programa de adjudicación del que provengan. Por ejemplo, el de predios del Fondo Nacional Agrario, en adelante FNA, se conoce bajo la denominación de régimen parcelario y el de subsidio como el régimen de la condición resolutoria.

El conjunto de obligaciones derivadas de los programas propiciados por el Estado, en la Ley 135, se agrupaban bajo la denominación de régimen de la UAF, y se detallan las obligaciones, en tanto, resultan similares a las que se comentaran en el siguiente acápite, pero por sobre todo porque algunos de los casos que se deban resolver pueden tratarse de adjudicaciones efectuadas en vigencia de dicho régimen.

Tales obligaciones fueron consignadas dentro del artículo 51 de la Ley 135 de 1961, y pueden presentarse de la siguiente forma:

(i) **Enajenación.** La facultad de disposición sobre el inmueble era limitada de tres maneras: (i) se prohibió transferir el derecho de dominio dentro de los 15 años siguientes a la adjudicación, aunque de manera excepcional el Incora podía autorizarla siempre que el adquiriente cumpliera con los requisitos establecidos para los programas de parcelaciones, se subrogara en las obligaciones adquiridas por el adjudicatario, que el valor de la trasferencia no fuera inferior al establecido en avalúo comercial por el Igac, y que del precio de la trasferencia se dispusiera la consignación de 30% en favor del Incora por un término de 5 años; (ii) la prohibición de transferir la posesión o tenencia por el mismo término de 15 años. Se establecía la posibilidad de que el Incora autorizará el arrendamiento; y (iii) trascurrido los primeros 15 años, los beneficiarios debían

informar sobre cualquier proyecto de enajenación para que dentro de los 3 meses siguientes el Incora decidiera si hacía uso del derecho de readquisición.

(ii) **Fraccionamiento.** No se contempló de manera expresa la prohibición a los adjudicatarios de fraccionar sus predios por debajo de una determinada extensión. Pese a ello el que estuviesen condicionados desde el mismo inicio a la figura de la UAF implicaba que el predio tuviera condiciones suficientes para dar cumplimiento a los dos atributos de la figura. La Ley 30 de 1988 adicionó que en los programas de parcelaciones el Incora debía mantener un promedio de 22 hectáreas nacionales, sin perjuicio de que las pudiese aumentar o disminuir según las características del predio. (parágrafo 1ero del artículo 50).

(iii) **Concentración.** Con la Ley 30 de 1988 se estableció que, en las zonas de parcelación, ninguna persona podía adquirir la propiedad, o ejercer la tenencia, de más de 2 UAF.

(iv) **Gravámenes.** Inicialmente no se prohibió la imposición de gravámenes, sin embargo, con la Ley 30 de 1988 se dispuso que para gravar el predio debía previamente solicitarse autorización al Incora.

El transito normativo al que se ha hecho referencia sobre el régimen de limitaciones y condiciones sobre las adjudicaciones en los programas de parcelaciones en la Ley 135 de 1961 puede resumirse así:

Régimen de Unidad Agrícola Familiar Capitulo X de la Ley 135 de 1961 y normas modificatorias.					
Numeral	**Obligaciones impuestas al ejercicio de la propiedad.**	**Ley 135 de 1961**	**Ley 1 de 1968**	**Ley 4 de 1973**	**Ley 30 de 1988**
		13 de diciembre de 1961	**26 de enero de 1968**	**29 de marzo de 1973**	**22 de marzo de 1988**

1	**Reglamentos de uso y aprovechamiento de recursos naturales caminos y servidumbres**	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
2	**Limitación para enajenar sin consentimiento del Incora**	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Prohibido
3	**Transferir tenencia del predio**	Permitido	Prohibido	Prohibido	Prohibido
4	**Readquisición por parte del Estado**	Permitido	Permitido	Permitido	Permitido
5	**Gravámenes**	Permitido	Permitido	Permitido	Prohibido salvo autorización del Incora
6	**Facultad administrativa para declarar incumplimiento**	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio
7	**Concentrar propiedad**	Permitido	Permitido	Permitido	Prohibido más allá de dos UAF

2. Programas de dotación de tierras y las limitaciones al ejercicio de la propiedad que de ellos se deriva.

La implementación de los programas previstos en la Ley 160 de 1994, responde al cumplimento del precepto constitucional[11] que impone el deber al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra en favor de los trabajadores agrarios, campesinos, minorías étnicas y minifundistas, entre otros, que no disponen de los medios de producción suficientes para garantizarse autónomamente una adecuada calidad de vida. Dicho derrotero orienta el diseño y ejecución de los distintos programas de reforma agraria.

Dentro de la Ley 160 de 1994 tales programas son variados, pero pueden agruparse en tres tipos: (i) titulación de baldíos, en los cuales, de forma general, se establece que puede acceder a la propiedad calificados sujetos que hubiesen ejercido la ocupación y explotación económica de los terrenos baldíos; (ii) la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, también conocido como adjudicación de bienes del Fondo Nacional Agrario –en adelante FNA- en los que los bienes objeto de la adjudicación integran el patrimonio de la entidad que ejecuta el programa, quien selecciona los beneficiarios y procede a entregarle los bienes en propiedad; y finalmente (iii) la adjudicación de subsidios, en los que los predios son adquiridos directamente por los beneficiarios, pero cuyo precio fue parcial o totalmente pagado, con un aporte económico entregado por el Estado.

Al interior de las categorías señaladas es posible identificar otros programas particulares, así por ejemplo, dentro de la adjudicación de baldíos se distinguen la adjudicación de baldíos reservados conforme al artículo 76 de la Ley 160 de 1994, o la adjudicación de los baldíos provenientes de la extinción administrativa del dominio. Dentro del programa de FNA, adjudicaciones de bienes fiscales patrimoniales efectuadas bajo la modalidad de subsidio (artículo 42 ibídem), o aquellos que son objeto de procesos de regularización. Y finalmente dentro de la adjudicación de subsidios aquellos otorgados por convocatoria, o de forma directa.

Generalmente las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivados de los programas particularmente señalados, responde a las mismas reglas de las tres categorías propuestas, y solo en aquellos casos en los que difieran se realizaran las aclaraciones respectivas.

[11] Artículo 64 de la Constitución Política

Además de lo anterior se recogerán en un acápite adicional las modificaciones implementadas por el Decreto Ley 902 de 2017 en materia de acceso a tierras y las limitaciones al ejercicio de la propiedad que allí se establecieron para las adjudicaciones efectuadas en su vigor.

3. Titulación de baldíos.

Resultan variadas las formas en las que el Estado ha hecho uso de los terrenos baldíos para dar cumplimiento al cometido de garantizar el acceso progresivo a propiedad. Como se mostrará los procesos de adjudicación de baldíos se han adelantado principalmente en cumplimiento del régimen de la ocupación previa y de manera excepcional se ha hecho uso de otras alternativas para la constitución de propiedad[12].

3.2. Titulación de baldíos por ocupación previa.

El régimen general de titulación de baldíos, previsto por la Ley 160 de 1994[13], otorgó una prerrogativa para que los ciudadanos por su propia cuenta adelantaran la ocupación y

[12] Dentro del escrito se hace uso de los términos *titulación* y *adjudicación* como si se tratase de términos como un mismo sentido: usualmente se son empleados para señalar que se titulan terrenos baldíos y se adjudican subsidios o predios del FNA. En rigor no existen distinciones de fondo, en ambos casos se expiden títulos traslaticios del dominio con los cuales los beneficiarios adquieren la condición de propietarios, la mayoría de las veces los títulos expedidos en las adjudicaciones de baldíos son originarios y constituyen la propiedad a partir de su plena vigencia, en el caso de los de FNA y subsidios no tiene en ningún caso la categoría de originarios o constitutivos del dominio.

[13] Como ya se señaló a través del Decreto Ley 902 de 2017 se dispuso una modificación estructural al régimen de baldíos previsto en la Ley 160 de 1994, al condicionar que los procesos de ocupación de

explotación económica como condiciones para acceder a la titulación. La adjudicación, procedía a petición de parte o de oficio, para personas naturales, empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que prestaran un servicio público o que tuvieran funciones de beneficio social, y sociedades de cualquier índole debidamente reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR- como empresas especializadas del sector agropecuario. Su objeto lo constituyen terrenos baldíos con la calidad de adjudicables, en tal orden, no opera frente terrenos aledaños a parques naturales, dentro de los dos y medio kilómetros siguientes a lugares donde se desarrolla explotaciones de recursos naturales no renovables, aquellos seleccionados por entidades para la construcción de obras de infraestructura, y en general, por aquellos calificados mediante un acto positivo como inadjudicables. Así mismo, la ley determina unas condiciones exigibles a las personas que adelantan los ejercicios de ocupación y explotación, y que pretenden ser declarados propietarios de los baldíos.

Efectuada la adjudicación, los predios objeto abandonan su condición de baldíos y se transforman en propiedad privada[14]. No obstante, su ejercicio, además de las reglas generales aplicables a la propiedad, se somete de modo particular a las previsiones principalmente consignadas en el capítulo XII de la Ley 160, y que para efectos de la presente exposición se analizan así:

3.2.2. Disposición.

Dentro de las previsiones contenidas en la Ley 160 de 1994 y en sus normas reglamentarias no existe prohibición que impida la libre enajenación de los predios que hayan sido objeto de adjudicación como terrenos baldíos. Esto resulta particular, en tanto como se verá si se limita la facultad de gravar el predio con hipoteca, pero no se prohíbe su venta.
En todo caso deberán tenerse en cuenta las limitaciones sobre fraccionamiento de las UAF que serán abordas más adelante, aplicables por disposición del inciso 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

---

los terrenos baldíos ya no podían operar por la sola iniciativa de los particulares. En su sustitución se prevé un mecanismo de selección objetiva, en las que los sujetos aspirantes se inscriben y son valorados públicamente para determinar el orden en el que pueden ingresar y bajo que condiciones (RESO). Pese a ello, resulta determinante precisar las condiciones que establecía la Ley 160 para los terrenos baldíos, en tanto, este tiene una suerte de aplicación ultractiva, tanto para los trámites de adjudicación en curso, como para las ocupaciones que hubieran iniciado en su vigencia, como para el ejercicio de la propiedad respecto de las adjudicaciones efectuadas en su cumplimiento.

[14] Conforme a lo establecido por el artículo 101 de la Ley 160 de 1994 en los programas de acceso a tierras, adelantados hoy por la ANT, la propiedad se acreditará a través del respectivo acto administrativo de adjudicación y su respectiva inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria.

3.2.3. Fraccionamiento

Conforme con 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. Pese a que no se asigna de manera expresa la competencia para realizar dicho seguimiento a la ANT, se 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 de la ANT (inciso 12 ibidem).

La referida proposición normativa tampoco señala detalles sobre el periodo de exigibilidad de la obligación, limitándose a indicar que aplica cuando *"el dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales"*.

Este tratamiento constituye una excepción a los regímenes de limitaciones a la propiedad, en tanto, no establece un determinado lapso para su observancia y seguimiento. Con ello se acepta que la obligación de no fraccionar por debajo de la UAF se prolonga de manera indefinida, acorde con la regla general prevista por el artículo 44 ibídem aplicable a todos los predios rurales, pero además se condiciona que la ANT deba verificar también de manera indefinida el cumplimiento de dicho imperativo.

Sin embargo, la competencia para examinar las autorizaciones de fraccionamiento de predios originalmente titulados como baldíos se exceptuará cuando: (i) el predio se haya anexado a la zona urbana (ii) cuando 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. En estos casos pese a que el origen de la propiedad se identifique en la titulación de baldíos la competencia de la ANT para la revisión de los proyectos de fraccionamiento desaparece, en tanto, el uso de los predios no es de aquellos que impliquen el ejercicio de la misionalidad de la Agencia.

3.2.4. Concentración

Son múltiples los debates que ha surgido frente a la interpretación de la prohibición de concentración. Lo primero que debe señalarse es que se trata de concentración de predios de propiedad privada cuyo origen lo constituye una titulación de terrenos baldíos, es decir, que en rigor no se trata de la acumulación de extensiones de terrenos baldíos, cuya

ocurrencia prevé la actuación de la ANT a través del procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados[15].

Los debates sobre la interpretación del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 se han centrado en: (i) determinar el ámbito temporal de su aplicación, es decir, si la expresión "inicialmente adjudicados como baldíos" comprende todos los predios de propiedad privada que provengan de la adjudicación de terrenos baldíos, o si solo se limita a aquellos que se hubieren realizado con posterioridad a la expedición de la Ley 160; y (ii) cuales son las acciones que se prevén para sancionar su incumplimiento y en tal orden, cual es la autoridad encargada de su gestión y adelantamiento.

Para efectos del presente escrito nos concentraremos en el segundo tópico[16], de un lado, porque de forma independiente a como se resuelva el primer debate, el papel de la ANT seguirá manteniéndose en los términos que se explicitaran en líneas siguientes, y de otro, porque en rigor, la definición de que supuestos de hecho dan lugar a la declaratoria de acumulación corresponden a los jueces cuando decidan las correspondientes acciones de nulidad y a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos que definen que actos son susceptibles de ser autorizados para su inscripción.

La prohibición prevista en el inciso 9º del artículo 72 ibídem no se dirige en rigor al adjudicatario del terreno baldío, sino a las hipotéticas personas que pueden participar en los procesos de adquisición de predios. Es decir, adjudicado el terreno baldío, su nuevo propietario no tiene ninguna limitación para transferirlo, en tanto, las condiciones de la adjudicación no restringen, ni prohíben su facultad de disposición. Por el contrario, la norma en comento advierte a todos los demás particulares la prohibición de comprar dicho terreno, si con ello obtiene una acumulación que supere los límites señalados para la UAF.

Visto de esta forma, se entiende porque la ANT no puede emprender acción administrativa alguna, dirigida a sancionar al adjudicatario que vende su predio a quien lo acumula. Es de

[15] Pese a que la ocupación de los terrenos baldíos conforme al régimen previsto por la Ley 160 de 1994, constituye uno de los requisitos para solicitar la adjudicación, no siempre esta puede ser calificada como "debida". Las ocupaciones sobre terrenos baldíos que exceden las extensiones constitutivas de UAF son para todos los casos consideradas como indebidas, es decir, de aquellas que impiden efectuar la adjudicación y obligan a adelantar la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

[16] Los aspectos que acá se han comentado como problemáticos será abordados como un lineamiento independiente del que acá se consigna.

resaltar que la consecuencia jurídica de la inobservancia de la prohibición comentada es la de la nulidad de los actos, pero nunca la de la extinción o pérdida de la propiedad del vendedor.

Por tanto, la limitación de acumulación no comporta la correlativa obligación de la ANT, de realizar seguimiento al ejercicio de dicha propiedad en términos distintos, de cómo lo realiza frente al resto de los predios de propiedad privada (procesos agrarios: especialmente extinción de la propiedad rural).

En suma, si el régimen de adjudicación de baldíos no prevé limitación para el beneficiario de la adjudicación, que condicione su facultad de enajenar el predio, no existe, en tal orden, una obligación de la ANT de asegurar que la disposición del predio se efectuará, en tal o cual circunstancia. Es decir, al no existir obligación del beneficiario, no existe obligación de hacer seguimiento[17].

3.2.5. Constitución de gravámenes

Conforme con el artículo 73 de la Ley 160 de 1994 se limita la constitución de hipotecas sobre predios adjudicados como baldíos dentro de los cinco (5) años siguientes, salvo que se trate para garantizar el cumplimento de obligaciones derivadas de créditos agropecuarios. Dentro de dicha norma igualmente se consigna una prerrogativa a favor de la ANT para adquirir los predios objeto de remate o dación en pago en procesos ejecutivos, cuya primera tradición consista en la adjudicación de baldío siempre que sea posterior a la vigencia de la Ley 30 de 1988 (22 de marzo de 1988).

[17] En tal orden, debe aclararse que la formulación de las demandas de acumulación promovidas por el Incoder y aquellas que por su cuenta asumiera la ANT no se funda por tanto en el cumplimiento de una competencia de seguimiento a la adjudicación de los terrenos baldíos, sino en el deber de cualquier servidor público de exigir el cumplimiento de la Ley: téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 1742 del Código Civil, la demanda de nulidad absoluta, originada en la violación a la Ley, puede ser promovida por cualquier persona que acredite un interés en ello. Es preciso señalar que el ejercicio de las acciones de nulidad, en la hipótesis en las que se llegaré a declarar, no permite recuperar para el dominio de la Nación, los predios indebidamente acumulados, pues los efectos de la nulidad se limitan a excluir de la vida jurídica los actos contratos de compraventa, con lo que el predio retornaría, para todos los casos, al propietario inmediatamente anterior al fenómeno de la acumulación, que no necesariamente será el adjudicatario de la titulación de baldíos.

3.3. Titulación de baldíos reservados (artículo 76 de la Ley 160)

Como se indicó la titulación de los terrenos baldíos se condicionó a que su solicitante acreditara una ocupación por un término no inferior a 5 años y su explotación económica en una proporción no inferior a las 2/3 partes del área total. Es decir, en principio, los procesos de dotación de tierras que se realizan a través del programa de titulación de baldíos reconocen situaciones de ocupación y explotación que de facto ya se encuentran consolidadas y que requieren simple y llanamente su reconocimiento para que se declare en lo sucesivo consolidada en dichas áreas la propiedad privada.

Como una excepción a dicho régimen, se presenta la titulación de terrenos baldíos que previamente hayan sido delimitados y constituidos como reservas especiales conforme a lo establecido por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994. Según esta, la ANT al identificar terrenos baldíos no ocupados, u ocupados indebidamente, puede establecer sobre ellos el carácter de reservados para su destinación a un programa especial de aprovechamiento y adjudicación que fije el gobierno nacional. Es decir, que el régimen especial debía ser establecido en un decreto que fijara las condiciones para la adjudicación de dichos terrenos y las limitaciones al ejercicio de la propiedad que en su virtud se constituyera.

Dicho reglamento no fue proferido, y con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 se modificaron las condiciones para la constitución de reservas para programas de adjudicación: conforme con el inciso 6to del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017[18] los terrenos baldíos adjudicables no ocupados debidamente a la fecha de su entrada en vigencia, se declaran reservados y su adjudicación se debe realizar conforme a las reglas del RESO. La misma regla aplica para los baldíos identificados, declarados o recuperados en aplicación de los procesos agrarios previstos en la Ley 160 de 1994.

Con lo anterior, y pese a que no se haya derogado expresamente la figura de las reservas del artículo 76, se anuló su campo de aplicación, de un lado porque la totalidad de los baldíos no ocupados quedaron por virtud de la ley declarados de forma automática como

[18] "[...]Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015. [...]"

reservados, y de otro, porque no es necesario para su adjudicación acudir a un reglamento especial, distinto al fijado en el 902.

Por tanto, las limitaciones para este tipo de programas serán las previstas para el régimen general de adjudicaciones del Decreto 902 de 2017 que serán examinadas posteriormente dentro del presente documento.

3.4. Baldíos reservados provenientes de la extinción por función social de la propiedad.

Dentro del concepto de terrenos baldíos no solo se agrupa el conjunto de predios ubicados dentro del territorio nacional respecto de los cuales no sea posible acreditar el dominio ajeno en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. También hacen parte de él los predios de propiedad privada que hayan sido objeto de algún procedimiento cuyo efecto justamente consiste en mutar su naturaleza a la de terreno baldíos.

Uno de tales eventos lo constituye la extinción del dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad cuya declaración sobre un predio de propiedad privada implica la modificación de su naturaleza a la de baldío reservado (artículo 56 de la Ley 160 de 1994).

Las tierras aptas que tengan dicha condición deben ser adjudicadas, en principio a través del reglamento que expedida el Consejo Directivo de la ANT[19], sin embargo, por lo señalado en el numeral anterior, esta forma de adjudicación debe entenderse modificado en los mismos términos por el Decreto Ley 902 de 2017.

En efecto el inciso 6to del artículo 25 no solo señala que quedan cobijados por la reserva los baldíos no ocupados debidamente a su entrada en vigencia, sino también aquellos que provenga de la aplicación de los procedimientos que alimentan el Fondo de Tierras. En tal sentido el numeral 4to del inciso 3ero del artículo 18 ibídem precisa que hacen parte del Fondo los predios rurales que hayan sido objeto de la aplicación de los procedimientos de extinción del derecho de dominio entre otros.

Quiere decir ello que, declarada la extinción sobre cualquier predio, este ingresa a conformar el listado de inmuebles del Fondo y su adjudicación debe realizarse en apego a

[19] En virtud de las referencias normativas dispuestas por el Decreto Ley 2363 de 2015 deben entenderse incluidas las de la Junta Directiva del Incora y Consejo Directivo del Incoder.

lo establecido en el RESO. En tal orden, las limitaciones para el ejercicio de la propiedad serán las señaladas para las adjudicaciones del Decreto Ley 902.

No obstante, dos excepciones pueden identificarse: la primera es que el trámite de adjudicación se encontrara en desarrollo para el momento de entrada en vigencia del Decreto Ley 902, es decir para el 29 de mayo de 2017, y la segunda que la adjudicación se hubiere efectuado en su totalidad antes de dicha fecha. En ambos casos las limitaciones al ejercicio de la propiedad se establecen por las normas sustanciales previas a las modificaciones efectuadas por el Decreto Ley en referencia[20].

Para tales efectos se explican algunos aspectos de los reglamentos anteriores sobre adjudicación de los baldíos provenientes de la extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad así:

3.5. Acuerdo 203 de 2009 (15 de febrero de 2010 al 29 de mayo de 2017)

En ejercicio de las competencias previstas en el artículo 56 de la Ley 160 de 1994 el Consejo Directivo del Incoder expidió el reglamento para la adjudicación de las tierras aptas revertidas a la Nación en virtud de la declaratoria de la extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Dentro del reglamento se previa dos formas de adjudicación: la primera para los ocupantes de los predios que, reuniendo las condiciones de sujetos de reforma agraria para la titulación de baldíos, tuviesen por lo menos cinco años de aprovechamiento del predio. En este caso se procedía a aplicar, en lo pertinente, el procedimiento de adjudicación de terrenos baldíos y las limitaciones al ejercicio de la propiedad se mantenían en los términos del numeral 1.1. del presente escrito.

[20] El Decreto 902 de 2017 contempla dos reglas para definir el tránsito de los procedimientos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor: (i) el artículo 27 señala que las solicitudes elevadas antes de su entrada en vigencia se regularan de manera integral por el régimen que resulte más favorable y (ii) el parágrafo 1 del artículo 81 señala que los procedimientos y las actuaciones administrativas – que comprenden por tanto los trámites de adjudicación- iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor y que no se encuentren en las zonas focalizadas se tramitaran por el procedimiento anterior. En tal orden tratándose de solicitudes que se hubieran iniciado antes de 29 de mayo de 2017 se resolverán por los regímenes establecidos en la Ley 160 de 1994 sin la incorporación de las modificaciones previstas por el Decreto Ley 902.

No obstante, cuando los ocupantes no cumplieran con dichos periodos, o para todos los casos en los que se efectuara un proceso de selección para personas en condición de desplazamiento o campesinos, la adjudicación era mediada por un contrato de asignación para la explotación de baldíos (inciso 5to artículo 5to, inciso 3ero artículo 6to y inciso 2do artículo 7to).

Los contratos implicaban para sus beneficiarios la obligación de adelantar la explotación directa de los predios por el término de 5 años y la prohibición de transferir la tenencia del predio sin autorización de la ANT.

Aunque expresamente no se disponía nada acerca del fraccionamiento y de la concentración, estas pueden identificarse como implícitas a los contratos: en primer orden, porque la suscripción para todos los casos se limitaba a UAF, obligando a los beneficiarios a restituir áreas adicionales por ellos ocupadas; segundo, porque la obligación de ejecutar el proyecto productivo implica per se la imposibilidad de dividir las áreas pactadas para él, y finalmente porque la trasferencia de la tenencia siempre debía estar autorizada por la ANT que la negaría para aquellos casos en los que se solicitara efectuarse en favor de algún sujeto que ya tiene el uso de una UAF.

Ahora bien, producidas las titulaciones, bien por la prerrogativa a los ocupantes o como conclusión de la ejecución de los contratos de asignación, las limitaciones al ejercicio de la propiedad eran las previstas para el régimen de titulación de baldíos en este documento abordas bajo la denominación de ocupación previa.

4. Adjudicaciones de bienes fiscales patrimoniales.

Como una forma de dar cumplimiento a los cometidos de garantizar el acceso progresivo a la tierra y corregir fenómenos de concentración de la propiedad y minifundio improductivo, el Estado en general ha implementado la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales. En términos generales se dispone la identificación de ciertas áreas, aptas para el desarrollo de actividades agropecuarias, sobre las cuales está constituida la propiedad privada, las cuales son adquiridas e ingresadas al patrimonio de la entidad encargada del adelantamiento de los programas de adjudicación. Allí son parceladas, es decir, evaluadas en función de proyectos productivos para determinar el número de unidades de producción que pueden ser obtenidas para destinarlas a programas de adjudicación, y posteriormente asignadas en propiedad a cualificados sujetos.

De manera específica el programa se condiciona por los que se denomina como los bienes del Fondo Nacional Agrario, en adelante FNA, que integra de manera general los predios que al cualquier título adquiere o ingresen al patrimonio de la ANT[21]. De dicho conjunto de bienes, se distinguen los inmuebles que fueron adquiridos con el propósito de realizar sobre ellos procesos de adjudicación y que mantiene condiciones técnicas y jurídicas para ello.

Su adjudicación se efectuaba según el reglamento que para tales efectos expidió el Consejo Directivo, hoy dispuesto por el Acuerdo 349 de 2014, que señalan entre otros, los criterios generales de elegibilidad que deben revestir los aspirantes, su procedimiento de inscripción y selección, las formalidades del acto de adjudicación, entre otras. Dicho reglamento debe entenderse sustituido por el Decreto Ley 902 de 2017 y su adjudicación se realiza conforme a las reglas de selección del RESO.

No obstante, en virtud de lo establecido por el artículo 27 y 81 ibídem las solicitudes de adjudicación que se efectúen invocando el principio de favorabilidad, y por ende la aplicación de la Ley 160 de 1994 deben ser tramitadas integralmente según lo regule dicho estatuto. Es tal orden, los trámites de regularización de la propiedad, y de destinaciones especiales regulados por el Acuerdo 349 se desarrollarán en aplicación de tal reglamento.

[21] El FNA fue creado en virtud de la Ley 135 de 1961 como una cuenta del orden nacional conformado por dineros del presupuesto, empréstitos, bonos agrarios, impuestos, donaciones y demás propiedades adquiridas (artículo 14), los cuales se considerarían desde su mismo ingreso como bienes propios Incora (artículo 15) . La Ley 160 de 1994 al derogar expresamente la Ley 135 de 1961, determinó que el FNA es parte integrante de la inversión social del Estado y estaría conformado, entre otros bienes, por las propiedades que a cualquier título adquiriera el Incora (artículo 16) integrando su patrimonio (artículo 19) sin que su destinación pudiera ser modificada. Los tránsitos institucionales derivados de la liquidación del Incora, la creación del Incoder, su posterior supresión y liquidación, y la creación de la ANT radicaron dichas responsabilidades y competencias en cabeza de esta última: el Decreto Ley 1300 de 2003, mediante el cual creó el Incoder, indicando entre otras cosas: (i) que se encargaría principalmente de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural (artículo 2do) (ii) que todas las referencias que hicieran las disposiciones legales vigentes al Incora, debían entenderse en lo sucesivo referidas al Incoder (artículo 24), (iii) que su patrimonio estaría constituido, entre otros, por los bienes y recursos que le transfirieran las entidades suprimidas del sector (artículo 22) y (iv) que el Gerente General administraría los bienes del -FNA-. Con la creación de la ANT, dispuesta por el Decreto Ley 2363 de 2015, se indicó nuevamente que las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder relacionadas con los temas de ordenamiento social de la propiedad debían entenderse realizadas a la ANT. Con ellos las disposiciones normativas de la Ley 160 de 1994 relativas a el FNA deben entenderse efectuadas a la ANT.

Es preciso señalar que las adjudicaciones que se efectúen aplicando las reglas del RESO, así como aquellas que se efectúen aplicando de manera ultractiva la Ley 160 y sus reglamentos, se someterán en cuanto a las limitaciones al ejercicio de la propiedad a los previsto por el Decreto 902 que será comentado en el numeral 6 del presente escrito.

Pese a ello las adjudicaciones que se hubieran efectuado antes de la entrada en vigencia del Decreto 902 mantendrán las condiciones al ejercicio de la propiedad establecidas de manera particular por la Ley 160 y sus reglamentos, por cuanto pasaran a comentarse así:

4.2. Disposición.

Conforme el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 160 de 1994[22] los adjudicatarios de predios del FNA no podrán realizar actos de disposición del derecho de dominio, su posesión o tenencia sino con previa autorización de la ANT y siempre que se realice la disposición en favor de otro sujeto de reforma agraria. La limitación en tal orden no es absoluta, pues se prevé de manera excepcional la posibilidad de enajenación, o trasferencia de la posesión o tenencia del inmueble.

4.2.2. Punto de partida para el término.

Dicha limitación se prolonga por un término de 15 años *"contados desde la primera adjudicación"*. La proposición citada no es suficiente para resolver el momento desde el cual se computa el término, pero, sin duda puede afirmarse que lo que allí resulta significativo

[22] El artículo 39 señala que las limitaciones allí consignadas se aplican a las adjudicaciones de UAF efectuadas con anterioridad a la vigencia de la Ley 160. Una interpretación rígidamente exegeta señalaría que el único sentido posible de interpretación condicionaría su campo de aplicación a las adjudicaciones de predios del FNA que se hubieren realizado en vigencia de la Ley 135 de 1961 y que, por tanto, no comprendería cualquiera que se realizará con posterioridad al 5 de agosto de 1994. Sin embargo, es necesario realizar algunas precisiones que sugieren otro sentido a la proposición normativa: (i) la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales constituyó el programa de redistribución de la propiedad formulado como regla general dentro de la Ley 135 de 1961, en cambio, en la Ley 160 de 1994 dicha regla general la constituyó el programa del subsidio y crédito previsto en el capítulo IV y hoy denominado como Subsidio Integral de Tierras; (ii) el régimen de limitaciones al ejercicio de la propiedad previstos en el artículo 39 en términos generales corresponden a las mismas previsiones que se consignaron dentro de la Ley 135 para los programas de parcelaciones; (iii) aun cuando se haya considerado como residual la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales el transitito institucional Incora-Incoder-ANT demostró un alto números de predios aun integrados bajo la denominación de FNA que debían ser objeto de adjudicación y regularización. En suma, la interpretación dada al artículo acá comentado prevé no solo la aplicación a predios adjudicados en vigencia de la Ley 135, sino también aquellos que se hubieran efectuado en vigencia de la Ley 160 de 1994.

es el acto administrativo de adjudicación. La expedición del acto administrativo supone la creación y modificación de una situación jurídica consistente en la transferencia del derecho de propiedad del Estado a la persona beneficiaria, empero, dichos efectos no son producidos por la sola expedición del acto administrativo, ciertamente ella constituye su fuente, pero su materialización está ligada a las condiciones de eficacia del acto administrativo que implican el agotamiento de sus trámites de publicidad y de firmeza de la decisión[23].

Cumplidas tales formalidades el acto administrativo es ejecutorio, es decir, no solo reconoce los efectos de la decisión, sino que faculta a la administración para garantizar su cumplimento sin que para ello sea necesaria la intervención de ninguna otra autoridad, con observancia de lo que le señala la ley:[24] la vocación del acto administrativo es la de que efectivamente se produzcan los efectos que en él se prescribieron, "[l]a administración no se puede satisfacer exclusivamente con la simple existencia del acto" sino que "los potenciales efectos jurídicos creados por el acto administrativo deben ser eficaces, para lo cual el ordenamiento le reconoce suficientes poderes de ejecución a la administración"[25].

---

[23] La publicidad de los actos administrativos consiste en la capacidad de la administración no solo de crear modificar o extinguir situaciones jurídicas, sino de exteriorizar dichas decisiones. Tratándose de actos administrativos de carácter particular esta se agota con los trámites de notificación con el cumplimiento de todas las solemnidades establecidas: *"artículo 72: Sin el lleno de los anteriores requisitos, no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión" Cpaca.*
"En relación con la vigencia de los actos administrativos, considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide [...] sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación [...] la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez" Corte Constitucional, Sala Plena. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis. Sentencia C-957 de 1999 del primero de diciembre de 1999.

[24] "Como un principio consubstancial al ejercicio de la función administrativa se halla la ejecutoriedad del acto administrativo, que consiste en la facultad de los órganos estatales que ejercen dicha función administrativa para disponer la realización o cumplimiento del acto sin intervención judicial, dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico" CASSAGNE, Juan Carlos. El Acto Administrativo. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, Segunda Edición
pág. 131. 1981.

[25] SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 4ta edición reimpresión octubre de 2007. Pág. 136.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, tratándose de actos administrativos de adjudicación de bienes, el principal efecto que allí se prevé es el de trasferencia de un inmueble que solo se materializa con la inscripción del título en el folio de matrícula inmobiliario respectivo[26]. Ello no quiere decir que la existencia del acto administrativo no disponga la creación y modificación de una situación jurídica, ni que sus efectos estén enteramente condicionados a su registro en la oficina de instrumentos públicos

La trasferencia del derecho de propiedad dispuesto por un acto administrativo debidamente ejecutoriado da lugar a un derecho plenamente eficaz, pero cuyo ámbito de acción se encuentra aún reducido a las partes que integraron el procedimiento administrativo de adjudicación. Trascender sus efectos para que estos sean exigibles a la comunidad en general exige el agotamiento del registro.[27]

Ahora bien, dicho esto el problema se limita a establecer si el punto de partida para el computo de los 15 años del régimen de propiedad parcelaria corresponde a la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación o a aquel en el que se realice su inscripción en el folio de matrícula.

Según el análisis hasta ahora efectuado, la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación genera la situación jurídica allí consignada, aunque sus efectos afectan

---

[26] Conforme con el artículo 101 de la Ley 160 de 1994 los programas de adjudicación de tierras se realizarán mediante acto administrativo el cual constituye el título a registrar para la debida acreditación de la propiedad.

27 El derecho de dominio o propiedad ha sido entendido como la facultad de la que goza una persona para disponer de un bien corporal sin más limitaciones que las que impone la misma Ley (artículo 669 Código Civil), esta característica justamente lo ubica dentro de los denominados derechos reales, al poder ser ejercido sin respecto a determinada persona (artículo 665 ibídem). En contraposición se ubican los derechos personales, caracterizados porque sólo facultan para solicitar el acatamiento de un derecho a determinadas personas que en virtud de un hecho suyo o por disposición legal, se encuentra en obligación de observarlo; a diferencia de los derechos reales, éstos no confieren un derecho absoluto sobre determinado bien, si no la facultad para solicitar que se me dé el bien (ius ad rem). Dicha distinción resulta determinante para comprender los efectos del registro, pues el derecho derivado de la sola adjudicación se reduce a uno de carácter personal y no real, pues carece de la exigibilidad frente a terceros, además de la ausencia de la facultad de disposición propia del derecho real. Esta circunstancia es consecuencia de la falta de perfeccionamiento de la tradición de los inmuebles adjudicados. En tal sentido, es menester resaltar que la tradición es entendida como una forma de adquirir el dominio (artículo 673 ibídem), y en tratándose de bienes inmuebles, además de la entrega material se exige la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

exclusivamente a las partes. Con ello queda claro que para la ANT su acto de disposición lo obliga, impidiéndole realizar un acto de trasferencia, la constitución de un gravamen o el solo ofrecimiento del derecho de propiedad, pues, aunque figure dentro de su patrimonio hasta tanto se efectué el registro, su acto lo obliga a ejercer reconociendo el derecho sobre el particular beneficiario. De modo similar, para el particular la sola ejecutoria del acto administrativo de adjudicación lo obliga a observar las disposiciones que limitan su derecho.

En tal orden, las obligaciones propias del régimen de propiedad parcelaria empiezan desde la misma ejecutoria del acto administrativo de adjudicación y no se posponen al adelantamiento del trámite registral.

4.2.3. Cómputo para sucesión de adjudicaciones.

Otro aspecto que resulta controversia frente a computo del término se relaciona con la expresión "contados desde la primera adjudicación de la parcela" empleado por el comentado artículo 39. Esto es relevante especialmente para los casos de regularización de predios del FNA en los que se identifican situaciones jurídicas anteriores a las decisiones de trasferencias dispuestas dentro de los tránsitos institucionales[28].
Dentro de la pluralidad de hipótesis que se afrontan en los procedimientos de regularización limitaremos acá su análisis a aquellas que están precedidas de la expedición de una resolución de adjudicación, o por lo menos de un procedimiento inconcluso de adjudicación, que pueda ajustarse a la descripción efectuada en la proposición bajo análisis como "primera adjudicación".

En ese orden, la primera hipótesis consiste en aquella en la que existe identidad entre el actual solicitante y quien fue adjudicatario de una resolución que se identifica como ineficaz para trasferir en su favor el derecho de propiedad[29]. En tal tipo de situaciones el

---

[28] Los casos de regularización del FNA se caracterizan por que la propiedad hoy radicada en cabeza de la ANT se encuentra precedida de situaciones en favor de particulares que no fueron resueltas o culminadas, impidiendo la transferencia de los derechos de propiedad en favor de dichos sujetos. A diferencia de los procesos de adjudicación formulados como regla general dentro del Acuerdo 349 de 2014, su asignación es precedida de análisis de los actuales ocupantes a fin de determinar si se configuran los supuestos de hecho para adjudicar de manera directa, esto es sin un proceso de selección de beneficiarios.

[29] Se afirma la ineficacia en virtud de la ocurrencia de la pérdida de fuerza de ejecutoria (artículo 91 de la Ley 1437 de 2011) de la resolución de adjudicación por el desaparecimiento de los fundamentos de hecho y de derecho: las resoluciones de adjudicación expedidas por el Incora/Incoder se encontraban dirigidas a lograr la trasferencia de los derechos de dominio, sin embargo, *al tenor de lo* dispuesto por el artículo 756 del Código Civil ésta sólo se produce en virtud de su inscripción en la

procedimiento de regularización se limita a constatar que el solicitante aun mantenga las condiciones de elegibilidad para ser beneficiario de la adjudicación y en tal orden proceder a expedir el acto administrativo. La identidad entre el actual solicitante y la del adjudicatario anterior obliga claramente a computar el término del régimen de propiedad parcelaria desde la ejecutoria de la primera resolución. Si dichas limitaciones están dirigidas, entre otras, a garantizar que el esfuerzo estatal empleado en el adelantamiento de los programas de acceso a tierras perdure en el tiempo, el que hoy el solicitante sea el mismo adjudicatario de tiempo atrás, muestra que el objetivo ha sido alcanzado, aunque sea de manera parcial. En tal orden, reiniciar el término del régimen a partir de la nueva adjudicación, implicaría imponer una carga injustificada al adjudicatario, que es justamente

---

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, que resulta de imposible cumplimento, pues los derechos de dominio sobre dichos inmuebles fueron transferidos a la ANT, actos que si bien fueron proferidos con posterioridad a las resoluciones de adjudicación a favor de particulares se inscribieron en las oficinas de registro, antes de que se intentará la inscripción de las adjudicaciones, lo cual impide la eficaz inscripción de éstas últimas. Es decir, el Incora/Incoder crearon dos situaciones jurídicas de disposición de los derechos de dominio de los inmuebles del FNA, que son excluyentes entre si, en tanto sólo una de ellas puede ser eficaz, así pues expidió de una parte, una resolución de adjudicación de un bien inmueble a favor de particulares proferida primera en el tiempo, pero que no transfirió los derechos de dominio, en tanto, no cumplió con la formalidad de inscripción, y de otra parte, una resolución de trasferencia a favor de ANT proferida con posterioridad que fue debidamente inscrita. En detalle debe tenerse en cuenta que conforme con el principio de prioridad o rango el acto registrable que se radique primero tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique posteriormente, aunque el documento que se pretenda registrar tenga una fecha anterior (literal C artículo 3 de la Ley 1579 de 2012). Acorde con lo anterior el principio de tracto sucesivo en la inscripción de un título deberá indicarse la procedencia inmediata del derecho de dominio, refiriéndose expresamente al título antecedente de donde proviene el derecho, de modo que se garantice que quien transfiere el derecho de dominio sea efectivamente su titular (literal f ibidem). Ahora bien, dado que las resoluciones de transferencia de derechos de dominio proferidas por el Incora/Incoder fueron debidamente inscritas de manera anticipada en las Oficina de Registro respectivas, no pueden hoy inscribirse las resoluciones de adjudicación proferidas a favor de particulares, en tanto, las primeras gozan del privilegio de prioridad o rango, al haber sido inscritas antes de que se intentara la inscripción de las segundas. Así mismo, las resoluciones de adjudicación no podrán ser inscritas por cuanto forzosamente ellas deben hacer referencia al título antecedente de donde proviene su derecho, que, en razón de la trasferencia realizada a favor de la ANT, hoy no puede constituir origen del derecho. En suma, las resoluciones de adjudicación de inmuebles que no fueron inscritas, proferidas a favor de particulares y que además fueron trasferidos efectivamente a la ANT, son hoy inejecutables toda vez que los supuestos de hechos en los que se erigían no subsisten y fueron modificados, de tal modo que no pueden lograr el cometido de transferencia de derechos de dominio.

la que se identifica se quiso evitar al señalar que los términos debían computarse desde la primera adjudicación.

En sentido similar ocurre en los casos en los que se identifica que sin haber sido expedida una resolución de adjudicación, si se inició un procedimiento de adjudicación que por múltiples razones no fue concluido, y en el cual se dispuso la entrega del bien a quien hoy solicita nuevamente la adjudicación. Imponerle al adjudicatario el régimen de restricciones al ejercicio de la propiedad resulta incluso más severo que la hipótesis anterior, pues allí se puede identificar una omisión del titular de la resolución de adjudicación que se abstuvo de adelantar el trámite de registro. En el caso bajo análisis dicho reproche no puede ser formulado porque nunca hubo un acto administrativo a inscribir. La incuria administrativa para concluir el proceso de adjudicación no puede ser el origen de la imposición de la carga al particular. Por tanto, los términos del régimen deberán ser computados desde el momento mismo en el que el beneficiario acredite haber ingresado al predio producto de la autorización expresa o tácita del Estado.

Es preciso aclarar que esta última hipótesis requerirá demostrar que en favor del actual solicitante se inició efectivamente años atrás el proceso de adjudicación, bien porque se le autorizó el ingreso al predio, porque fue seleccionado en un comité de selección, o en general, a través de cualquier manifestación de la administración que le haya comunicado que era sujeto del procedimiento de adjudicación del predio que actualmente ocupa.

Finalmente encontramos el conjunto de casos en los que no existe identidad entre el adjudicatario anterior y el actual solicitante, en los que por regla general el término deberá computarse desde la ejecutoria de la resolución que culmine el actual proceso de adjudicación. Esto en tanto los objetivos de las limitaciones al ejercicio de la propiedad no se ven exclusivamente agotados en aspectos objetivos: evitar fenómenos de concentración de la propiedad o la constitución de minifundios pueden en teoría corregirse a través de la intervención estatal en el mercado de tierras a través de la compra de predios y su posterior parcelación en unidades prediales ideales (UAF); sin embargo, su objetivo comprende también pretensiones subjetivas, consistentes en la entrega de dichas unidades a cualificados sujetos que ostentan condiciones de vulnerabilidad económica. En dicha lógica, los bienes son entregados como medios para que a través de su aprovechamiento los beneficiarios puedan mejorar sus condiciones de vida. Por tanto, aun cuando durante prolongados periodos, los predios hubieren estado delimitados como unidades no constitutivas de latifundios o minifundios, el que no hayan estado vinculados a determinados sujetos impide que el régimen de limitaciones haya podido iniciar a

computarse. El aprovechamiento informal que haya efectuado el actual solicitante con desconocimiento de la entidad encargada de la ejecución del programa de redistribución no puede ser entendido como el de ejercicio de limitaciones.

4.2.4. Términos para resolver y silencio administrativo

Conforme con el inciso 4to del artículo 39 ibídem, la petición de autorización de enajenación, arrendamiento, o en general, cualquier solicitud que implique el ejercicio de las facultades de disposición, deben ser resueltas en un término no mayor a tres meses. Según se consigna allí, si la administración no se pronuncia deben entenderse que se consiente en la solicitud de autorización, caso en el cual el adquirente o cesionario se subroga en las obligaciones del beneficiario de la adjudicación[30].

Es preciso aclarar que el solo transcurso del término para resolver sin haber sido expedida y notificada la decisión que resuelve la solicitud de autorización, no es suficiente para configurar el silencio positivo. Este último se configura a través de un acto administrativo ficto producto de la protocolización de la omisión de la administración. Es decir, que, si se trata de la suscripción de un contrato que disponga la transferencia de los derechos de propiedad, en la respectiva escritura pública que le sirva de instrumento deberá protocolizarse la solicitud de autorización y la declaración bajo juramento del peticionario de no habérsele notificado ninguna decisión al respecto. Si se trata de contratos que no exija la formalidad del instrumento público, será necesario que el peticionario como condición para su suscripción, protocolice mediante escritura pública la solicitud y la declaración bajo juramento referido.

Este detalle es preciso para distinguir dos tipos de situaciones: la primera es que se mantiene la competencia para resolver aun cuando hubiese trascurrido el término para haber expedido la decisión, siempre que el particular no hubiese adelantado el procedimiento para declarar la ocurrencia del silencio positivo. Y la segunda, si por el contrario el particular procedió a protocolizar el silencio, la administración pierde

[30] Se trata de la aplicación de una regla excepcional conforme a la cual agotado el plazo para la resolución de una determinada petición sin que la administración la hubiere emitido, se configura el supuesto para que se produzca un acto ficto mediante el cual se accede positivamente a las solicitudes (artículo 84 Ley 1437 de 2011). Para tales efectos es absolutamente necesario que exista una norma que lo consagre de manera expresa, y agote el procedimiento para la configuración del acto administrativo ficto. De manera general, se establece que la petición no resuelta debe ser protocolizada junto con una declaración juramentada del peticionario de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto (artículo 85 ibidem).

competencia para resolver la petición inicial, en tanto, el acto ficto o presunto es que resuelve sus peticiones con los efectos que establece la norma[31].

4.2.5. Derecho preferencial de compra

El régimen de propiedad parcelaria contempla además que, vencidos los 15 años, el beneficiario o aquel que se hubiere subrogado en dichas obligaciones, debe informar a la ANT sobre cualquier proyecto de enajenación para que la administración evalué la posibilidad de ejercer el derecho preferencial de compra (inciso 6to artículo 39 Ley 160 de 1994). Si la opción es contestada de manera negativa, o no es respondida dentro de los tres meses siguientes el solicitante puede ejercer su facultad de disposición con total libertad.

4.3. Fraccionamiento.

Conforme con el inciso 2do del artículo 40 de la Ley 160 de 1994 los predios entregados en las adjudicaciones de FNA se consideran como una especie que no admite división material. Dicha disposición resulta acorde con las disposiciones generales regulatorias de la UAF. Como se indicó en el acápite de fraccionamiento dicha regla no es absoluta y admite de manera excepcional la división siempre que se den los supuestos establecidos en el artículo 45 ibídem.

4.4. Concentración

Según señala el numeral 5to del artículo 40 de la Ley 160 de 1994 ningún titular podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una UAF so pena de ser sancionado con la aplicación de la caducidad administrativa[32].

Se trata de una disposición que busca igualmente evitar la concentración de la propiedad parcelaria, si la intervención estatal, para adquirir predios, se orienta entre otros objetivos a evitar la concentración de la propiedad, resulta lógico que la prohibición de concentración

---

[31] *"Como el silencio positivo produce un verdadero acto administrativo en el cual se reconocen derechos, una vez producido la administración no puede dictar un acto posterior contrario y sólo está facultada para revocarlo con el consentimiento expreso y escrito del titular o cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, no esté conforme o atente contra el interés público o social, se cause agravio injustificado a una persona o fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales"* Consejo de Estado Sección Tercera Magistrado ponente Ricardo Hoyos Duque. Sentencia del 8 de febrero de 1998.

[32] *"[...] 5. En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad. [...]"*

se dirija justamente a evitar que el fenómeno que corrigió revierta a través de la adquisición que hagan particulares.

En ese orden, la disposición acá analizada resulta similar a la prevista en el inciso 9º del artículo 72 ibidem, y que fue objeto de análisis[33], sin embargo, son varias las diferencias que pueden identificarse.

La primera de ellas consiste en que el incumplimiento faculta a la administración para la aplicación de la caducidad administrativa. Esto resulta de particular atención, en tanto con ello queda claro que la obligación se limita en el tiempo, por el mismo término en el que la administración puede ejecutar la sanción de la caducidad administrativa.

Como regla general, la facultad sancionatoria de la administración caduca a los tres años de ocurrido el hecho u omisión previsto como supuesto de hecho en la norma que funda la sanción. La regla general solo opera cuando las reglas especiales del procedimiento sancionatorio no contemplan una vía distinta. Para el caso de la caducidad administrativa el Acuerdo 349 de 2014 amplia dicho periodo a cinco años, pero aclara que para todos los casos el incumplimiento debió configurarse dentro del régimen de propiedad parcelaria.[34]

Ciertamente que dentro del conjunto de obligaciones que se enumeran como propias del régimen se identifican obligaciones que no se prolongan más allá del término de los 15 años: ajustar el aprovechamiento del predio a las reglamentaciones sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, acatar las servidumbres de tránsito y de aguas son obligaciones que se consignan como propias del régimen de propiedad parcelaria, sin embargo, en rigor trascienden a él. Incumplir dichas disposiciones dentro del régimen dan lugar a la configuración de una causal de caducidad, pero fuera de los 15 años deben ser sancionados a través de otros procedimientos que en algunos casos escapa a la competencia de la ANT.

---

[33] Vid numeral 3.2.4

[34] *"ARTÍCULO 27. NOCIÓN. La caducidad de la adjudicación sobre un predio rural es la potestad unilateral conferida al Instituto originada en el incumplimiento por parte del adjudicatario de alguna de las obligaciones y deberes que le impone el régimen de la propiedad parcelaria. En cualquier caso el acto administrativo que declara la caducidad de la adjudicación deberá ser expedido y notificado dentro de los cinco (5) años siguientes al conocimiento del hecho, siempre y cuando éste haya ocurrido dentro de los quince (15) años del régimen."*

En tal orden, la prohibición de concentración se limita al término de los 15 años, pues no existe otra norma que prevea una sanción distinta a la de caducidad, y esta como vimos está limitada a sancionar incumplimientos dentro de los 15 años.

4.5. Constitución de gravámenes

La limitación a la facultad de disposición comentada al inicio de este acápite[35] prevé que la limitación comprende también la imposición de gravámenes. En tal orden, la constitución de hipotecas, o en general, de cualquier tipo de derecho real accesorio al derecho de dominio, dentro del término de los 15 años, implica solicitar autorización a la ANT.

Las reglas comentadas sobre el término para resolver, y la configuración del silencio administrativo positivo son aplicables también a esta solicitud.

4.6. Remisión a las reglas de subsidio

El artículo 42 de la Ley 160 de 1994 prevé que los predios que integran el FNA puedan ser adjudicados aplicando las reglas del capítulo IV. Dicha disposición resultaba ventajosa para los beneficiarios cuando los predios del FNA eran adjudicados a título oneroso, como ocurría en la Ley 135 de 1961. De este modo, la adjudicación por la vía del subsidio suponía que el beneficiario recibía hasta el 70% del valor del predio a título de subsidio y el 30% del valor restante lo pagaba. La distinción dejó de ser efectiva desde el momento en el que los programas de subsidio y FNA prevén la entrega a título gratuito y completo de los predios.

Pese a ello la explicación que acá se consigna puede resultar útil para comprender actos administrativos a través de los cuales se efectuaron adjudicaciones de predios del FNA que hacían referencia a las reglas del Subsidio de Tierras.

5. Subsidio Integral de Tierras

El Subsidio Integral de Tierras constituye otro de los programas mediante los cuales se concreta el mandamiento de garantizar el acceso progresivo de la tierra a los trabajadores rurales. A través de él, el Estado otorga un aporte estatal, por regla general, no reembolsable para la adquisición de un inmueble rural y recursos para desarrollar un proyecto productivo.

Son múltiples las modificaciones que se han incorporado a esta figura: en principio de concibió como un sistema mixto entre un subsidio y un crédito a cargo del beneficiario.

[35] Disposición.4.2

Posteriormente fue modificado por la Ley 812 de 2003 transformándose exclusivamente en un subsidio que debía cubrir el 100% del valor del predio, más los recursos necesarios para la implementación de un proyecto productivo y los gatos registrales. Esta estructura se ha mantenido en las modificaciones previstas por la Ley 1151 de 2007, Ley 1450 de 2011 y la Ley 1753 de 2015.

Como se señaló el subsidio es en principio no rembolsable, pues prevé que los beneficiarios adquieren una serie de obligaciones de obligaciones que limitan el ejercicio de la propiedad que con dichos subsidios se adquieren, cuyo incumplimiento dentro de los 12 años siguientes a la adjudicación dan lugar a la declaratoria de la condición resolutoria[36].

Es preciso anotar que con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 dicho mecanismo fue nuevamente modificado, incluso el régimen de limitaciones fue sustituido y el término de observancia[37]. Sin embargo, lo que se comenta acá realiza precisiones sobre la aplicación del régimen de limitaciones para las adjudicaciones del Subsidio Integral de Tierras que se hubieren producido con anterioridad al 29 de mayo de 2017.

5.1 Disposición

Según lo establecía el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 dentro de los 12 años siguientes a la adjudicación del subsidio los beneficiarios no podrían realizar actos de disposición que implicaran la transferencia del derecho de dominio o su tenencia.

Aunque las reglas son similares a las explicadas para la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales[38] presenta algunas variaciones que se pasan a detallar:

- La autorización para la enajenación o para transferir el derecho de la tenencia o posesión del de inmueble adquirido con ocasión del subsidio se señalaba debía para todos los casos ser expedida por el Consejo Directivo de la ANT. Esta disposición debe entenderse modificada con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, con lo que queda radicada en cabeza del Director General que puede disponer de su delegación. No obstante, respecto de los trámites

[36] Reglamentada mediante el Acuerdo 198 del 2009 del Consejo Directivo del Incoder.
[37] Mediante el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017 se derogaron las disposiciones del capítulo IV de la Ley 160 de 1994 con las modificaciones que finalmente había dispuesto la Ley 1753 de 2015.
[38] Numeral 4.2

de autorización de venta que se hubieren iniciado con anterioridad al 29 de mayo de 2017 deberán ser resueltos según lo señalaba el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 que se aplicaría de manera ultractiva por disposición del parágrafo 1 del artículo 81 del Decreto Ley 902.

- La omisión de la administración para responder dentro de los tres meses siguientes a la formulación de la solicitud de autorización no genera silencio administrativo positivo, en tanto, no está consagrado de manera expresa dicho efecto. Ello no impide que el particular afectado por la mora en la resolución de su petición no pueda acudir a la configuración de un acto ficto, pero siempre será negativo a sus solicitudes. En este evento la administración no pierde la competencia y el deber de resolver la solicitud inicial.
- Dentro de las disposiciones en comento no se hace referencia expresa al término del que dispone el Consejo Directivo para resolver dicho tipo de solicitudes, no obstante, una interpretación sistemática de la Ley 160 permitiría inferir que el mismo se concreta en tres (3) meses, dado que el artículo 39 que determina el régimen aplicable para la dotación de tierras, dispone que las solicitudes de autorización de enajenación deben ser resueltas en dicho término.

5.2. Fraccionamiento

Aunque de manera expresa no está señalada la obligación de no fraccionar el predio adquirido con ocasión de la adjudicación del subsidio, esta es posible de ser establecida a partir de las reglas generales de la UAF.

Como se indicó los procesos de dotación de tierras, incluidos los que se ejecutan con la adjudicación del subsidio, persiguen como objetivo la constitución de unidades de propiedad ideales, denominadas UAF. Estas implican según su definición, la porción de tierra necesaria para que el beneficiario a través de su aprovechamiento directo remunere su trabajo y obtenga un excedente capitalizable. La afectación de dicha porción para disminuirla, como ocurren en todos los casos de fraccionamiento, implicará probablemente la afectación de la formula, y por tanto la frustración del propósito trazado con la dotación de tierras.

Si el fraccionamiento proyectado demostrará que no afecta las condiciones cualitativas de la UAF resultaría procedente su división, pero ello se encajaría dentro de los previsto por el literal "c" del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 por cuanto su trámite deberá realizarse y comprobarse como allí se indica.

5.4. Concentración

Al igual que lo comentado en el numeral anterior no se previa dentro de las reglas del subsidio (capítulo IV de la Ley 160 de 1994), disposición alguna que expresamente condicionará la prohibición de adquirir otros predios adquiridos con ocasión de la adjudicación del subsidio que aun mantuvieran las limitaciones al ejercicio de la propiedad.

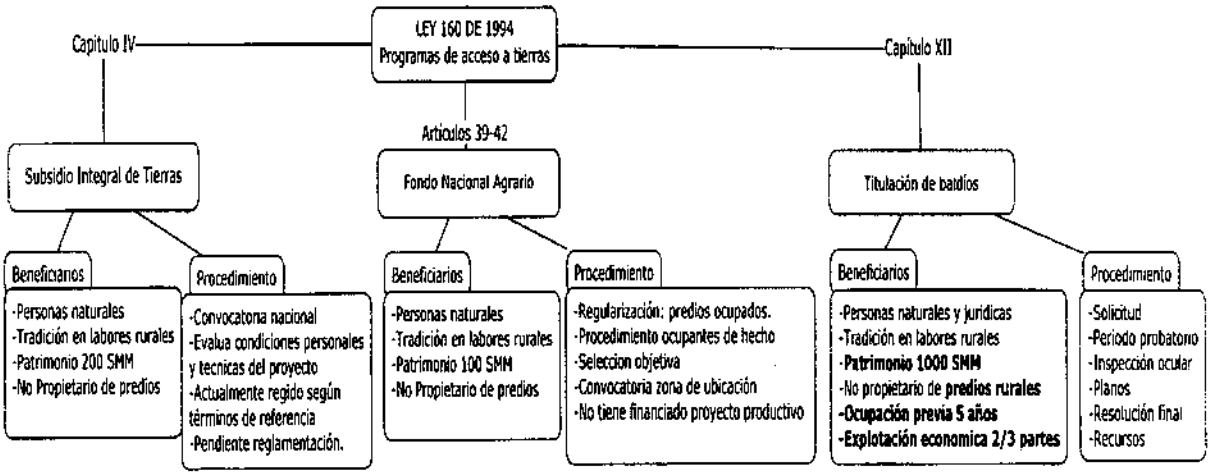
Pese a ello el fenómeno de concentración acá resulta de imposible configuración, en tanto, si el propietario de un predio adquirido con ocasión de la adjudicación de un subsidio respecto del cual subsiste el régimen de prohibiciones que limitan su propiedad, dispusiera la adquisición de otro predio rural de las mismas características referidas -adquirido con ocasión de la adjudicación de un subsidio y dentro del régimen de limitaciones- requeriría para ello la autorización de la ANT, la cual está condicionada a la identificación de que el nuevo tradente ostente también condiciones de sujeto de reforma agraria. Dado que el interesado en adquirir el predio mantiene la condición de propietario, la autorización para todos los casos sería negada, y por tanto no podría sumar a su patrimonio el predio. Si en la práctica lo realizará incurriría se configuraría una causal para la declaratoria de la condición resolutoria. Sin embargo, debe acortarse que en la hipótesis planteada lo que se reprocha no es el hecho de concentrar propiedad, sino la enajenación irregular de un predio cuya disposición estaba condicionada al agotamiento de un procedimiento para obtener una autorización para realizarlo. Este aspecto resulta significativo para precisar que la condición se declararía respecto del adjudicatario que dispuso enajenar y no del que participó dentro de la adquisición. Sancionar al comprador exige disposición expresa que no se encontraba prevista dentro del régimen del subsidio.

5.5. Constitución de gravámenes.

La limitación a la facultad de disposición de los predios adquiridos con ocasión de la adjudicación de un subsidio no prevé que esta se extiendas a la facultad para la constitución de gravámenes, por cuanto, los beneficiarios no requieren solicitar autorización para ello.

6. Programas de acceso a tierra en el Decreto Ley 902 de 2017

Como se mostró en los numerales anteriores los procesos de dotación de tierras previstos en la Ley 160 de 1994 resultaban abigarrados y altamente dispersos. Ciertamente había líneas comunes que los caracterizaban como intervenciones estatales dirigidos a corregir fenómenos irregulares del ejercicio de la propiedad, sin embargo, sus detalles variaban notablemente. Dichas diferencias han sido abordadas en dentro del presente documento, pero pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:



Pese a que procesos de dotación de tierras guardaban algunas similitudes, en tanto, estaban fundados en los mismos derroteros sus diferencias resultaban radicales, para el FNA se exigía que los aspirantes no tuvieran patrimonios superiores a 100 salarios mínimos, para subsidio no mayores a 200 y para baldíos hasta 1000. Los procedimientos para la determinación de sus beneficiarios también resultaban bastante diferentes. Así mismo, efectuadas las adjudicaciones lo regímenes de limitaciones a la propiedad también resultaban bastante distintos: para FNA se prohibía su enajenación por un término de 15 años sancionable con caducidad administrativa, para el subsidio la prohibición era de 12 años sancionable con la condición resolutoria, y para baldíos no había prohibición de enajenación, pero si la de constitución de gravámenes.

Frente a dicho panorama heterogéneo el Decreto Ley 902 buscó establecer reglas más claras sobre la determinación de los sujetos aspirantes, el procedimiento para su adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas del acto de titulación. Dar mayor claridad sobre dichos aspectos no solo facilita la ejecución institucional de tales programas, sino que además asegura que la oferta institucional sea conocida con mayor precisión.

Las *limitaciones* fueron consignadas de manera uniforme, sin que se distinga allí, si se trata de predios de naturaleza baldía, fiscales patrimoniales o predios de propiedad privada que son adquiridos con ocasión de la adjudicación de un subsidio.

Siguiendo el orden expuesto se pasa a considerar las limitaciones analizadas.

6.2. Disposición

Conforme con el artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017 los beneficiarios de programas de adjudicación tienen limitada su facultad de disposición por el término de 7 años contados a partir de la inscripción del respectivo título en el folio de matrícula. La limitación impide realizar actos de enajenación o de transferencia de la posesión o tenencia del inmueble sin la previa autorización de la ANT.

La prohibición en tal orden no resulta absoluta, en tanto se prevé que la ANT podía autorizar los proyectos de enajenación o trasferencia cuando:

"1. El predio se requiera para actividades consideradas como de utilidad pública e interés social.
2. Cuando la persona adjudicataria acredite que por motivos de fuerza mayor o caso fortuito está en imposibilidad de adelantar directamente la explotación del predio.
3. Cuando la persona adjudicataria o un integrante de su grupo familiar deba cambiar su lugar de residencia por estrictas recomendaciones médicas, o deba ser sometido a un tratamiento médico cuyo suministro no se oferta en la zona de ubicación del predio.
4. Cuando las transferencias se dispongan en virtud de acuerdos conciliatorios para disolver y liquidar sociedades conyugales o sociedades entre compañeros permanentes. La misma causal se aplicará para la disolución de sociedades de hecho y en general en los trabajos de partición ordenados por autoridades judiciales.
5. Cuando por graves alteraciones del orden público en la zona de ubicación del predio, el adjudicatario afirme su imposibilidad de adelantar la explotación económica de la UAF, o cuando por razones de seguridad el adjudicatario o su núcleo familiar encuentren amenazada su integridad personal."[39]

6.3. Fraccionamiento

No se consignan de manera expresa la obligación que prohíba el fraccionamiento del predio. No obstante, esta puede ser establecida de las reglas generales contenidas en la Ley 160 de 1994 que no fueron derogadas o modificadas por el Decreto Ley.

El primer aspecto es que la definición de la UAF sigue rigiéndose por lo establecido en el artículo 38 ibidem. En tal orden, la alteración de la unidad supondrá para la mayoría de los casos la afectación de las condiciones cualitativas de la UAF. Como se indicó para el subsidio,

[39] Artículo 108 de la Resolución 740 de 2017.

los casos en los que se demuestre que pese a la división las partes resultan tan productivas como una UAF deben tramitarse de acuerdo con lo previsto por el literal "c" del artículo 45 de la Ley 160.

6.4. Concentración.

Tampoco se consigna disposición alguna que impida a los beneficiarios adquirir extensiones adicionales de tierra en calidad de propietario o de tenedor. Sin embargo, de la misma manera que se explicó para el programa de subsidio el fenómeno de acumulación no es posible de configurarse dentro del régimen de los 7 años[40].

7. Documentos generales para tramitar las solicitudes de fraccionamiento:

7.1. Obligatorios generales:

- Solicitud de autorización de fraccionamiento manifestando sobre la destinación que se le dará al predio que se fraccionará y al que queda después del fraccionamiento, acorde a las excepciones señaladas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. Se debe identificar el número de folio de matrícula inmobiliaria del predio. La solicitud debe estar suscrita por los titulares del derecho de dominio en su totalidad y en caso de ser presentada por un tercero, será previo poder debidamente otorgado.
- Fotocopia documento de identificación del solicitante.
- Plano del predio a en el que se identifiquen cada una de las partes resultantes del fraccionamiento.
- Concepto favorable de la Secretaría Municipal de Planeación, donde certifique el uso de suelo del predio; definiendo usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos.
- Copia de la escritura pública, que haya generado cambios en las áreas del predio inicialmente adjudicadas. (si es el caso)

7.2 Obligatorios Casos Específicos:

- Si la causal invocada es la del literal "C" del artículo 45 de la Ley 160 de 1994 deberá allegar el técnicamente el proyecto productivo que se planea implementar, justificando técnicamente como las partes resultantes de la división permiten obtener los recursos exigidos para la UAF.

[40] Numeral 5.4. Concentración

- Si la destinación del predio a fraccionar es para vivienda campesina o proyecto de vivienda en general, deberá allegar además de los documentos señalados, el concepto favorable de la Secretaría Municipal de Planeación, donde certifique el uso de suelo del predio y la inexistencia de impedimentos para fraccionar el predio en cuestión, la cual debe expresamente definir los usos principales, complementarios, compatibles, condicionados y prohibidos, así como las densidades e índices máximos de ocupación y construcción y demás contenidos urbanísticos y ambientales que permitan su desarrollo, respetando la vocación del suelo rural; esto en concordancia con el numeral 3 del artículo 9 del decreto 3600 de 2007, el cual reglamenta las Leyes 99 y 388 de 1997.

- Si la destinación del predio a fraccionar es para proyectos de interés público a favor de una administración del orden departamental, municipal o Nacional, deberá allegar además de los documentos señalados, los siguientes:
- Fotocopia acta de posesión del mandatario.
- Copia de la credencial como mandatario electo proferida por la Registraduría Nacional del estado Civil. (si aplica)
- Copia del acuerdo u ordenanza que faculta al mandatario para efectuar dichos negocios. (o documento que haga sus veces)

En términos generales estos son los documentos para estudiar una autorización de fraccionamiento; sin embargo, la ANT podrá solicitar requisitos adicionales si para el caso en concreto existe normatividad que reglamente el asunto.

7.2. Documentos opcionales:

- Fotocopia de la Resolución de adjudicación o escritura del predio a fraccionar.
- Fotocopia del plano original de la resolución de adjudicación.
- Certificado de Libertad y Tradición con vigencia no superior a un mes.

7.3. Documentos para tramitar la solicitud de enajenación dentro del régimen limitaciones

Revisada la Resolución de adjudicación y una vez determinado que se encuentra dentro del régimen de limitaciones, pues aún no han transcurrido los 15 o 12 años desde la adjudicación, debe cumplir con los siguientes documentos:

Agencia Nacional de Tierras
JUNTOS ABRIMOS LAS PUERTAS AL PROGRESO

Enajenante: (Vendedor)

- Solicitud por escrito dirigida a la ANT de autorización de venta por los adjudicatarios (cónyuge y/o compañera permanente).
- Resolución de adjudicación del INCORA, INOCODER o ANT.
- Certificado de libertad y tradición actualizado (no superior a un mes).
- Certificado de paz y salvo por concepto de impuesto predial.
- Certificado mediante el cual se pruebe las circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito que se manifiestan en la solicitud (enfermedad, pérdida de capacidad laboral, etc.)
- Certificado de paz y salvo de la obligación contraída expedida por CISA, cuando sea del caso.

Aspirante (Comprador)

- Formulario de inscripción debidamente diligenciado.
- Aceptación sobre la subrogación en todas las obligaciones contraídas por el enajenante establecidas en la Ley 160 de 1994 a favor del Instituto.
- Certificado del IGAC de no tenencia de bienes rurales.

Proyectó: Olga Lucia Barrera García/Andrés Parra

152

IV