



Bogotá D.C., martes, 23 de mayo de 2017

\*20171030218311\*  
Al responder cite este Nro.  
20171030218311

Doctor  
Juan Manuel Sabogal Sabogal  
**MTA – MUÑOZ TAMAYO & ASOCIADOS**  
juanmanuel.sabogal@mtalegal.co  
Teléfono 2100666 - 2103556  
Calle 72 No. 7 – 82 – Piso 8  
Ciudad.

ASUNTO	Acumulación de baldíos
RADICADO ANT	20171105486 de fecha 08/02/2017

En atención al numeral 6 del Artículo 13 del Decreto 2363 de diciembre de 2013, se eleva la presente consulta a la Oficina Jurídica con el propósito de emitir un concepto sobre los siguientes los que se condensan en la siguiente pregunta:

¿Puede un contratista del Estado o un desarrollador adquirir terrenos inicialmente adjudicados como baldíos y acumulados con la única finalidad de transferir dichos terrenos al Estado colombiano mediante la figura de las compensaciones ambientales o las cesiones gratuitas a los municipios, aunque sus extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Gobierno Nacional, sin que dichas adquisiciones constituyan una vulneración a la prohibición establecida en el inciso noveno del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994?

El primer aspecto que se debe considerar es la competencia que le asiste a la Agencia Nacional de Tierras para pronunciarse sobre el presente asunto en virtud del Decreto 2363 de 2015, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, cuyo objeto consiste en ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre está, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.

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

*“Artículo 2.14.10.1.1. Competencia. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural administra en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar*



# Agencia Nacional de Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS  
PUERTAS AL PROGRESO

*colonizaciones sobre ellas, conforme a las normas de la Ley 160 de 1994, las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las del presente título y los reglamentos que expida el Consejo Directivo del Instituto por autorización legal.*

*También corresponde al INCODER adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas."*

A su vez el Artículo 2 de la Ley 1728 de 2014 señala lo siguiente:

*"A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto."*

Resulta pertinente señalar que la noción de Unidad Agrícola Familiar se encuentra definida en el Artículo 32 de la Ley 160 de 1994 como "la empresa básico 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". A su vez, el parámetro de área para efectuar la adjudicación de predios baldíos se encuentra establecido en la Resolución 041 de 1996 del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, el cual fija los límites máximos y mínimos por regiones y zonas relativamente homogéneas, de cara a evitar la concentración de la propiedad y su acaparamiento.

En tal sentido, el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 establece expresamente la siguiente prohibición:

*"Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar."*

Atendiendo a la consulta concreta que eleva el solicitante es preciso determinar si el cumplimiento del inciso 9 del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 está condicionado a una especial calidad que ostente el adquirente del predio, como podría ocurrir con las personas naturales o jurídicas que celebran un contrato de naturaleza pública con el Estado, de tal suerte que resulten eximidos de limitar la adquisición del bien inmueble a la Unidad Agrícola Familiar establecida, y adicionalmente, si este condicionamiento se compadece con el fin constitucional de propender por el acceso progresivo a la propiedad rural y evitar la acumulación antieconómica o proliferación de latifundios y minifundios.





Agencia  
Nacional de  
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS  
PUERTAS AL PROGRESO

Al respecto la Corte Constitucional mediante la sentencia C-536 de octubre de 1997 con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell (Expediente D-1632) explicó la función y el objeto que cumplen las Unidades Agrícolas Familiares en el ordenamiento jurídico, las cuales son ajenas a la calidad que ostente el adquirente de predio proveniente de un predio baldío:

*"la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida*

*"La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (art. 64 C.P.)."*

La Corte concluye en la citada providencia entonces, que el legislador pretendió incrementar las posibilidades para que el Estado beneficie a un mayor número de personas teniendo en cuenta la disponibilidad de la propiedad rural disponible, por lo que resulta inevitable el criterio de equidad y redistribución de un recurso limitado, y el fin que persigue de impedir la concentración de la tierra o su fraccionamiento antieconómico. Por tanto, la finalidad de la ley no repara de manera alguna en la calidad de quien celebra el negocio jurídico, siendo entonces este propósito de reiterativo a lo largo de la Ley 1728 de 2014 y el Artículo 1, Capítulo 3, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, según las cuales las Unidades Agrícolas Familiares se emplean como los límites normativos para establecer las extensiones permitidas.

No ocurre entonces lo mismo con la finalidad que persigue la adjudicación en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, tal y como lo dispone el Artículo 1, Capítulo 2, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015:



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Agencia  
Nacional de  
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS  
PUERTAS AL PROGRESO

**“Artículo 2.14.10.2.2. Entidades de derecho público.** También podrán adjudicarse terrenos baldíos en favor de entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que, si dentro del término que el INCODER señale no se diere cumplimiento al fin previsto, los terrenos adjudicados revertirán, por ese sólo hecho, al dominio de la Nación.”

En ese sentido el Artículo 1, Capítulo 6, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 dispone lo siguiente:

**“Artículo 2.14.10.6.1. Campo de aplicación.** Las entidades de derecho público que deban construir obras de infraestructura para la instalación o dotación de servicios públicos, o aquellas cuyas actividades u objeto social hayan sido declarados por la ley como de utilidad pública e interés social, podrán solicitar y obtener la adjudicación en propiedad de terrenos baldíos bajo la condición resolutoria de cumplir con el fin previsto, dentro del término que para tal efecto señale el Instituto colombiano de Desarrollo Rural en la respectiva resolución de adjudicación.”

Así las cosas, el criterio de utilidad pública e interés social se entiende derivado de los Artículos 1 y 58 de la Constitución Política y resulta prevalente en los eventos en los que se deba ponderar entre dos o más derechos cuya titularidad recae sobre particulares, en armonía con los fines descritos en el Artículo 4 de la Ley 489 de 1998:

**“Artículo 4º.- Finalidades de la función administrativa.** La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política. Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general.”

De igual forma, la finalidad con la que se efectúa la adjudicación, resulta un criterio relevante para establecer la procedencia de la limitación mencionada. En los eventos concretos de la constitución de reservas a favor de las entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de alto interés nacional, el establecimiento de servicios públicos, y aquellos que describe el Artículo 75 de la Ley 160 de 1994:

**“Artículo 75.** El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para constituir sobre los terrenos baldíos cuya administración se le encomienda, reservas en favor de entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de alto interés nacional, tales como los relacionados con la explotación de los recursos minerales u otros de igual significación, para el establecimiento de servicios públicos, o el desarrollo de actividades que hubieren sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, y las que tengan por objeto prevenir asentamientos en zonas alledañas o adyacentes a las zonas donde se adelanten exploraciones o explotaciones petroleras o





Agencia  
Nacional de  
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS  
PUERTAS AL PROGRESO

*mineras, por razones de orden público o de salvaguardia de los intereses de la economía nacional en este último caso.*

*Previo concepto favorable del Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto<1> podrá establecer reservas sobre terrenos baldíos en favor de entidades privadas sin ánimo de lucro, creadas con el objeto de proteger o colaborar en la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Igualmente podrá sustraer de tal régimen tierras que hubieren sido colocadas bajo éste, o que el mismo Instituto hubiere reservado, si encontrare que ello conviene a los intereses de la economía nacional.*

*Las resoluciones que se dicten de conformidad con los incisos precedentes requieren para su validez la aprobación del Gobierno Nacional. El INCORA ejercerá, en lo relacionado con el establecimiento de reservas sobre tierras baldías o que fueren del dominio del Estado, las funciones de constitución, regulación y sustracción que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad.*

*Las resoluciones que decreten la constitución de zonas de reserva serán publicadas en las cabeceras, corregimientos e inspecciones de los municipios en donde ellas se encuentren, en la forma prevista por el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal. Para efectos de constitución de las reservas y la sustracción de tal régimen, la Junta Directiva expedirá el reglamento respectivo.*

De otra parte, es pertinente señalar que la prohibición contenida en el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 rige desde su promulgación hacia el futuro y regula las situaciones del presente. De esta situación escapan las adjudicaciones que se hubieren efectuado con anterioridad a la vigencia de esta norma, consolidándose derechos que ya han sido adquiridos en el pasado y sobre los cuales no puede haber modificación alguna. Así las cosas, las adquisiciones que efectúen en el presente se encuentran reguladas bajo la vigencia de la Ley 160 de 1994.

Otro aspecto diferente, que es pertinente mencionar, es el control de legalidad que se ejercen sobre los negocios jurídicos en el que se autoriza o se otorga una escritura pública de compraventa, y además, se procede a su registro, respecto de terrenos provenientes de adjudicación de baldíos que superan los límites establecidos para la Unidad Agrícola Familiar, facultad que actualmente se encuentra atribuida a los Notarios y Registradores en virtud de la Ley 1579 de 2012.

En desarrollo de lo anterior, la Instrucción Administrativa No. 08 de octubre 2013 de la Superintendencia de Notariado y Registro asignó a las autoridades mencionadas, el deber de ejercer el control de legalidad respecto de las prohibiciones y limitaciones que consagra la Ley 160 de 1994, a fin de velar y evitar que los actos o contratos jurídicos estén viciados de nulidad absoluta, cuando por medio de los mismos una persona jurídica o natural adquiriera a cualquier título un predio rural proveniente de adjudicación de



baldíos, y se superan los límites máximos de la extensión de la UAF.

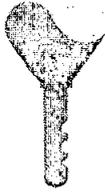
En conclusión, la prohibición contenida en el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 se extiende a cualquier persona que adquiriera predios adjudicados inicialmente como baldíos si se superan los rangos de la UAF, en razón a los fines que persigue la Carta Política y la Ley. Sin perjuicio de lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras como la entidad que tiene la facultad legal de administrar los predios baldíos de la Nación, goza del criterio discrecional para ponderar en cada caso concreto si la actividad que desarrolla la entidad de derecho público que solicita la adjudicación, debe ser considerada como de utilidad pública e interés general.

Cordialmente,



**NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDONA**  
Jefe Oficina Jurídica

**Proyecto:** Mauricio Moscoso – Abogado Contratista  
**Anexo:** Radicado 20171105486 y 20174000013533.



MEMORANDO

Bogotá D.C., viernes, 07 de abril de 2017

**\*20174000013533\***

Al responder cite este Nro.  
20174000013533

PARA **DRA. NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDENAS**  
Jefe Oficina Jurídica

DE **JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO**  
Director de Acceso a Tierras

ASUNTO Traslado por Competencia

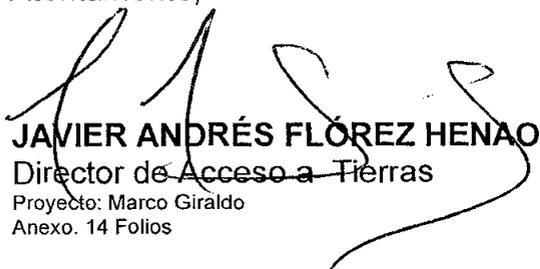
*Concepto*

Cordial Saludo:

De manera atenta me permito dar traslado, por ser de su competencia, las siguientes solicitudes recibidas a través de correspondencia, para el trámite que considere pertinente:

ITEM	FECHA RADICADO	No. RADICADO	PETICIONARIO:	REF Y/O ASUNTO	FOLIOS
1	8 de febrero de 2017	20171105486	JUAN MANUEL SABOGAL SABOGAL	DERECHO DE PETICION	14

Atentamente,

  
**JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO**  
Director de Acceso a Tierras  
Proyecto: Marco Giraldo  
Anexo. 14 Folios

2  
Jurídica

Bogotá D.C., 6 de febrero de 2017

Señores  
OFICINA ASESORA JURÍDICA  
AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS  
Calle 43 No.57-41  
Bogotá D.C.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS  
CALLE 43 NO. 57-41  
BOGOTÁ D.C. 110000

Asunto: Derecho de petición sobre limitaciones a la acumulación de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos.

Respetados señores:

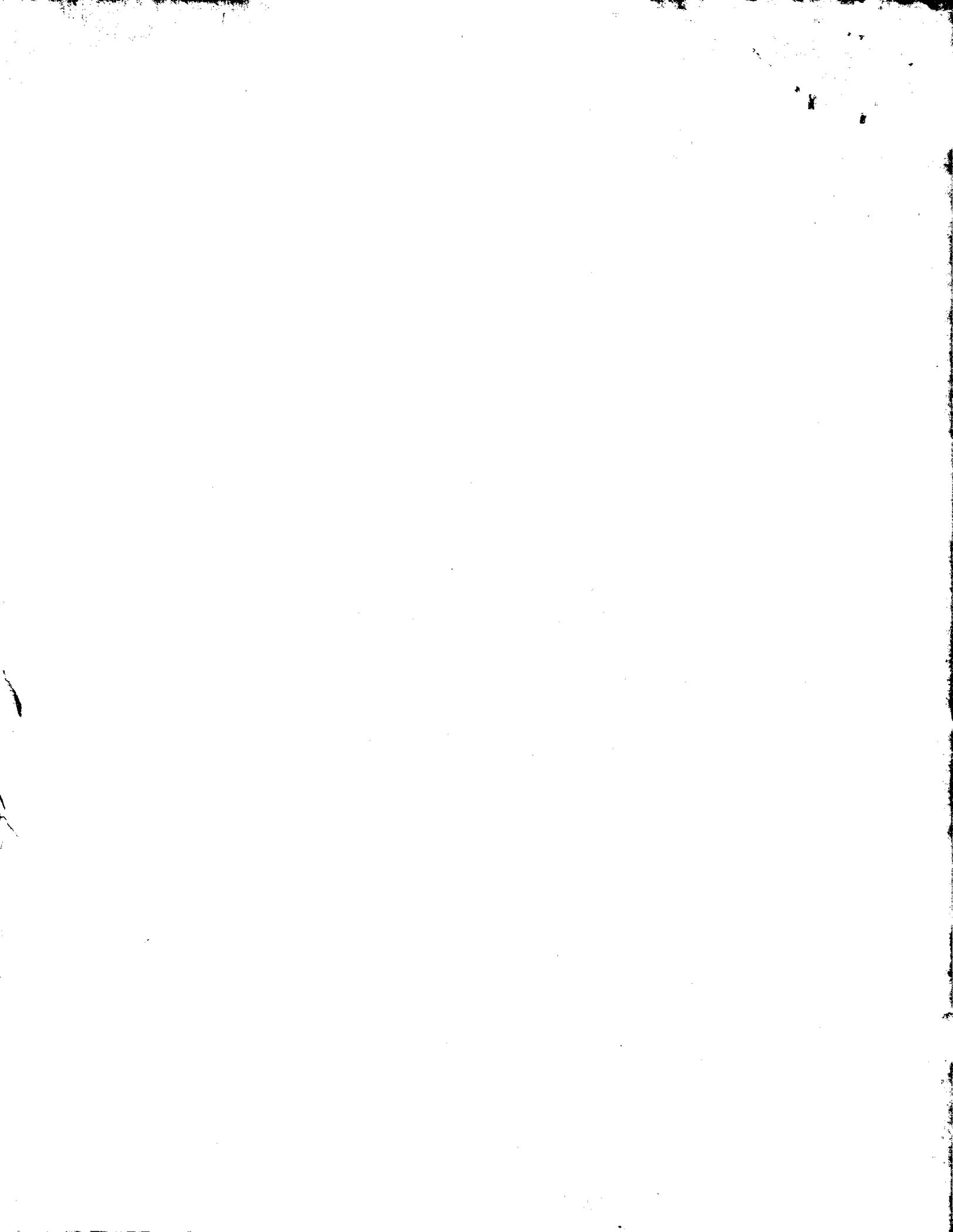
Juan Manuel Sabogal Sabogal, ciudadano colombiano identificado como aparece al pie de mi firma, de la manera más atenta me dirijo a ustedes, en ejercicio del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, con el fin de solicitar que se dé respuesta a una serie de interrogantes que surgen de la interpretación de algunas normas de la Ley 160 de 1994, cuya aplicación está asignada por norma a esa entidad, según los supuestos que me permito exponer a continuación.

1. HECHOS Y ANTECEDENTES

1.1 El inciso noveno del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 es del siguiente tenor literal:

“Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales

40



terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.”

**1.2 SUPUESTO A – CONTRATISTAS DEL ESTADO QUE DEBEN ADQUIRIR TERRENOS PARA CEDERLOS AL ESTADO COLOMBIANO**

- 1.2.1 Hay casos en los cuales una persona natural o jurídica, para dar cumplimiento a contratos celebrados con el Estado Colombiano (en adelante el “Contratista del Estado”), como es el caso de (i) los contratos de exploración y producción de hidrocarburos, o (ii) los contratos de exploración y explotación minera (títulos mineros), se ve en la necesidad de adquirir terrenos para dar cumplimiento a obligaciones que se derivan del contrato estatal correspondiente, tales como realizar compensaciones ambientales por pérdida de biodiversidad según lo que indiquen las licencias ambientales respectivas conforme a la normativa vigente.
- 1.2.2 Los terrenos que se adquieren por parte de los Contratistas del Estado, pasarán posteriormente al dominio estatal, al momento en que se cumplan los requisitos ambientales de plantación y mantenimiento de especies.
- 1.2.3 Los terrenos aptos para realizar este tipo de compensaciones, por lo general están ubicados en áreas de protección ambiental designadas por las autoridades ambientales (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales o Autoridades Ambientales de Grandes Centros Urbanos) o por las entidades territoriales, áreas en las cuales los usos del suelo están restringidos a la protección y conservación de recursos naturales como agua y especies animales y vegetales.
- 1.2.4 En muchos casos, los Contratistas del Estado al adelantar los estudios de títulos necesarios para adquirir los terrenos a los que nos venimos refiriendo, encuentran que dichos terrenos fueron inicialmente adjudicados como baldíos, en la mayoría de los casos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994.
- 1.2.5 También en muchos casos se encuentra que, la suma de las áreas de los terrenos a adquirir, excederían la superficie designada como Unidad Agrícola Familiar – UAF para el respectivo municipio.

↳

**1.3 SUPUESTO B – DESARROLLADORES PRIVADOS QUE DEBEN ADQUIRIR TERRENOS PARA CEDERLOS AL ESTADO COLOMBIANO**

1.3.1 Las compañías privadas que se dedican al desarrollo de terrenos a través de las figuras de urbanización y construcción (en adelante los “Desarrolladores”), conforme a las normas que regulan la ocupación y edificación de terrenos previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de cada municipio o distrito.

1.3.2 Los POT de muchos municipios admiten hacer incrementos en las áreas de ocupación de los predios a desarrollar, siempre que los Desarrolladores le cedan al municipio, como contraprestación por tal incremento, unas áreas determinadas de terrenos, que deben estar ubicados en áreas de protección ambiental del municipio, según hayan sido declaradas por los respectivos POT.

1.3.3 En la mayoría de los casos las regulaciones municipales prevén que las cesiones de predios a las que nos referimos en el numeral anterior sean realizadas por el desarrollador a favor del municipio, con antelación al otorgamiento de la licencia urbanística correspondiente (Parágrafo Tercero del artículo 19 del Decreto 3600 de 2007), lo cual implica que el desarrollador que quiera obtener el incremento en las áreas de ocupación, deberá adquirir los predios que pretenda ceder, con antelación a la obtención de dicha licencia y por ende en no pocas ocasiones, se verá obligado a hacer una acumulación de dichos terrenos (algunos de ellos provenientes de adjudicaciones de baldíos) en su propia cabeza para luego traspasarlos al municipio.

1.3.4 Se recalca que los predios que se adquieren por parte de los Desarrolladores, se adquieren con la finalidad de cederlos a título de cesión urbanística al respectivo municipio o distrito.

1.3.5 En muchos casos, los Desarrolladores al adelantar los estudios de títulos necesarios para adquirir los terrenos a los que nos venimos refiriendo, encuentran que dichos terrenos fueron inicialmente adjudicados como baldíos, en la mayoría de los casos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994.

1.3.6 También en muchos casos se encuentra que, la suma de las áreas de los terrenos a adquirir, excederían la superficie designada como Unidad Agrícola Familiar – UAF para el respectivo municipio.

✍

## **2 PETICIÓN**

De conformidad con los anteriores hechos y antecedentes, y teniendo en cuenta que, según lo dispuesto en el decreto ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras - ANT es la "máxima autoridad de las tierras de la nación", a la que le corresponde adelantar todos los trámites que, bajo el régimen de la ley 160 de 1994, le correspondían al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora y, posteriormente, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, amablemente les solicito que me informen cual es la posición jurídica de esa Entidad respecto de los siguientes puntos:

- 2.1 ¿Puede un Contratista del Estado adquirir terrenos inicialmente adjudicados como baldíos y acumularlos con la única finalidad de transferir dichos terrenos al Estado Colombiano mediante la figura de compensaciones ambientales, aunque sus extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Gobierno Nacional, sin que dichas adquisiciones constituyan una vulneración a la prohibición establecida en el noveno inciso del artículo 72 de la Ley 160 de 1994?
  
- 2.2 ¿Puede un Desarrollador adquirir terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, con la única finalidad de transferir dichos terrenos al Estado Colombiano mediante la figura de cesiones gratuitas a los municipios, conforme a las normas urbanísticas aplicables, aunque sus extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Gobierno Nacional, sin que dichas adquisiciones constituyan una vulneración a la prohibición establecida en el noveno inciso del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En nuestra opinión, en ambos casos, tanto el contratista del Estado como el Desarrollador que adquieren terrenos con la única finalidad de transferirlos al Estado Colombiano, sí pueden adquirir terrenos inicialmente adjudicados como baldíos cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Gobierno Nacional, sin que dichas adquisiciones constituyan una vulneración a la prohibición establecida en el noveno inciso del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por las consideraciones que exponemos a continuación:

## **3 CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

En los supuestos planteados subyace, como se mostrará a continuación, una tensión entre (i) la forma en que la legislación y la jurisprudencia entienden la figura de la indebida ocupación o apropiación de terrenos de la Nación, (ii) la

↺

finalidad que la misma ley y la jurisprudencia le asignan a la prohibición de acumular terrenos inicialmente adjudicados como baldíos por encima de la extensión asignada a la UAF, y (iii) la finalidad constitucional de las cesiones obligatorias a título gratuito a favor del Estado.

### **3.1. INTENCIÓN DEL LEGISLADOR AL REGULAR LA INDEBIDA OCUPACIÓN O APROPIACIÓN DE TERRENOS DE LA NACIÓN**

El decreto 2664 de 1994 reglamenta el capítulo XII de la ley 160 de 1994, relativo al régimen de adjudicación, adquisición y ocupación de baldíos nacionales. En su artículo 7º, este Decreto establece que, “salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora [...], las tierras baldías sólo podrán adjudicarse hasta la extensión de una Unidad Agrícola Familiar.”

En un sentido similar, el noveno inciso del artículo 72 de la ley 160 de 1994, prohíbe la acumulación de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos por encima del límite establecido, por el Incora, el Incoder, la ANT o quien haga sus veces.

La sanción legal, en el caso de la adjudicación de bienes baldíos, o de la acumulación de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos por encima del área de una UAF, es la nulidad. Como lo establece el artículo 53 del decreto 2664 de 1994, “son absolutamente nulas las adjudicaciones, o los actos o contratos que se produzcan con violación de las prohibiciones o prescripciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.”

Las prohibiciones establecidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, entre las cuales también se cuenta la de fraccionar los terrenos baldíos adjudicados, en extensión inferior a la UAF, obedece, según los términos de la sentencia C-536 de 1997 de la Corte Constitucional, “a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad, o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo.” Y es que, si la UAF se define como la extensión territorial en la cual se puede desarrollar una “empresa básica de producción”, que le permita al campesinado, en los términos del artículo 38 de la ley 160 de 1994, “remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”, tiene sentido que la misma no se pueda fraccionar ni desconocer, sin contravenir el propósito con el cual fue definida.

Sin embargo, frente a la prohibición general de fraccionamiento de bienes baldíos por debajo del límite de la UAF, existe una serie de excepciones,

contenidas en el artículo 45 de la ley 160 de 1994<sup>1</sup>, excepciones éstas que para la Corte Constitucional son deseables, en la medida en que buscan proteger un fin de rango superior. Cuando la Corte Constitucional estudió una demanda en contra del artículo 45 en comento, resolvió que dichas excepciones a la prohibición de fraccionar los baldíos adjudicados en extensión menor a la de la UAF "se avienen a los postulados constitucionales" porque

"no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa. (Sentencia C-006 de 2002 de la Corte Constitucional).

Desafortunadamente, mientras que para la prohibición de fraccionar baldíos adjudicados el legislador estableció expresamente unas excepciones, para la prohibición de acumular terrenos inicialmente adjudicados como baldíos no lo hizo.

Consideramos que, en la medida en que existen situaciones concretas en las que los hechos de alguna manera superan las previsiones normativas, es

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 45.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
- b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;
- d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

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

- 1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.
- 2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado.

80

imperioso, como lo hace la Corte, consultar la teleología de las normas, que indique si es viable establecer excepciones a las reglas generales.

Por supuesto, la finalidad de las excepciones a las reglas de no acumulación y no fraccionamiento de ciertos bienes rurales, debe orientarse por los mismos principios que tuvo en cuenta el legislador al establecer dichas reglas generales y que la Corte Constitucional ha planteado en los siguientes términos:

“el legislador, al inducir el proceso de reforma agraria, supedita la tenencia de la tierra a una serie de condicionamientos establecidos para impedir, precisamente, que se reproduzcan de nuevo los fenómenos, situaciones y defectos propios de la estructura social agraria preexistente [...], tales como el latifundio y el minifundio.” (Sentencia C-536 de 1997 de la Corte Constitucional).

De lo contrario, se corre el riesgo de que dichas excepciones no se encuentren ajustadas a la Constitución y en este sentido se ha pronunciado nuestro más alto tribunal de lo Constitucional al analizar los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, que establecían unas excepciones a la regla de no acumulación de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos en extensiones por encima del tamaño asignado para la UAF, a través de la sentencia C-644 de 2012 en la que declaró que dichos artículos eran

“inexequibles en tanto regresivos respecto de los mecanismos de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado.”

No obstante lo anterior, al parecer la intención del Legislador sí es la de permitir que se hagan acumulaciones de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos por encima de la extensión de la UAF, como puede colegirse de la disposición contenida en el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016. En esta Ley, que regula las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social - ZIDRES se señala que no podrán adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES, “las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley.”

Esta norma, claramente denota claramente que el legislador reconoce la posibilidad de que se acumulen terrenos inicialmente adjudicados como baldíos

↖

por encima del área de la UAF, si bien lo hace en este caso para prohibir que los terrenos acumulados se utilicen para desarrollar proyectos productivos en el contexto de las ZIDRES.

### 3.2. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR

En múltiples oportunidades, la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido de lo que el artículo 58 de la Constitución denomina como la “función social” de la propiedad.<sup>2</sup> Así, en la sentencia C-595 de 1995, la Corte estableció que la función social de la propiedad “se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario”.

Posteriormente, en la sentencia C-595 de 1999, la Corte presentó un concepto algo más amplio de la función social de la propiedad.

La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que, por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad.

El hecho de que, como lo plantea la Corte Constitucional, en desarrollo de la función social de la propiedad se afirmen unas clases de propiedad sobre otras tiene numerosas implicaciones en la comprensión de las normas que componen el régimen de baldíos en Colombia. Como lo ha puesto de presente la misma Corte Constitucional,

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

5

“en el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.” (Sentencia C-595 de 1995).

El hecho de que se entienda que la función social consiste en que el derecho a la propiedad deba ejercerse de manera tal que beneficie a la sociedad lleva a la Corte a justificar la existencia de medidas como las que trae el artículo 72 de la ley 160 de 1994, relativas a la limitación de adquirir el dominio sobre bienes que inicialmente fueron adjudicados como baldíos que, en su extensión, excedan el tamaño de una UAF.

En la sentencia C-536 de 1997, en la que se estudió una demanda en contra de los apartados del artículo 72 que se refieren a la acumulación de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, la Corte resolvió que dichas limitaciones eran una expresión de la función social de la propiedad, que implica el ejercicio de esta conforme al “interés público social” y constituye una “manifestación concreta” del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida, como lo establece el artículo 64 de la Constitución Política<sup>3</sup> y como lo retoma expresamente el artículo 1º de la ley 160 de 1994.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 1.** Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:

Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

[...]

✍

Además de promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra y de buscar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, la función social de la propiedad, trae consigo una función ecológica, como lo establece el artículo 58 de la Constitución. Así también lo ha expresado la Corte Constitucional, cuando sostiene, en la sentencia C-536 de 1997, que la función social de la propiedad, “a la cual le es inherente una función ecológica”, impone un deber positivo al legislador, en la medida en que debe propender porque “dicha función se haga real y efectiva, cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos.”

Lo anterior lleva a la Corte a concluir, en esa misma sentencia, que

“tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares.”

Entonces, cabe preguntarse si, en escenarios en los que la acumulación de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, busca satisfacer un propósito social y ecológico evidente y dichos bienes van a pasar a manos del Estado, y definitivamente no buscan “una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares”—, se podría o no hablar de una indebida apropiación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos y, por consiguiente, de una “concentración de propiedad rural”. Esto se estudiará en la siguiente sección.

### **3.3. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LAS CESIONES OBLIGATORIAS GRATUITAS**

En los casos hipotéticos sobre los cuales se basa nuestra petición, se está ante unas cesiones gratuitas a favor del Estado, que deben hacer tanto contratistas del Estado como empresarios particulares por cuenta propia. En ambos casos, se busca transferir el dominio sobre bienes originados en adjudicaciones de

---

Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

[...]

**PARÁGRAFO.** Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley.

baldíos, en extensiones que al acumularlas superarían el límite establecido para la UAF en los municipios correspondientes. En estos casos, consideramos nosotros, que es necesario entender que las cesiones a las autoridades ambientales y a los municipios son una expresión de la función social y ecológica de la propiedad, al igual que las limitaciones a la transferencia de bienes inicialmente adjudicados como baldíos.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que

“las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Están destinadas a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución. (Sentencia del 27 de enero de 2011, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Número de radicación: 15001-23-31-000-2002-02582-01).

En un sentido muy similar, la Corte Constitucional también ha señalado que la figura de la cesión obligatoria a título gratuito, que se hace como contraprestación a los municipios por la concesión de licencias de construcción, es una expresión de la función social de la propiedad y de su inherente función ecológica. Así, en la sentencia C-295 de 1993, la Corte resuelve una demanda en contra de algunos apartes de los artículos 1, 2 y 7 de la ley 9 de 1989 que, según el demandante, atentan contra el derecho a la propiedad.

Para la Corte, las cesiones son una contraprestación, a la que se obligan los propietarios de terrenos en el momento de solicitar una licencia de construcción, cuya existencia tiene cuatro justificaciones y características principales: (i) es una manera de compensar los beneficios que se pueden obtener con la actividad de construcción, (ii) es una imposición que desarrolla la “función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta”, (iii) es una expresión del poder de intervención del Estado en la economía, que tiene como fin mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y beneficio del desarrollo y preservar un ambiente sano, como lo establece el artículo 334 de la Constitución, y (iv) es una expresión de la facultad

de las entidades públicas para “regular la utilización del suelo” en defensa del interés común, como dispone el artículo 82 de la Constitución.

En el caso concreto, la función social y ecológica de las cesiones, se evidencia en el hecho de que se exija que las zonas a ceder estén ubicadas en suelos de protección, que incluyen, como lo establece el artículo 2.2.2.1.3. del decreto único reglamentario 1077 de 2015, las áreas del sistema nacional de áreas protegidas, de reserva forestal, de manejo especial ambiental y de especial importancia ecosistémica.

Es importante anotar que la exigencia de hacer cesiones gratuitas, es de interés y beneficio para los municipios, puesto que con ello se incrementa la oferta de bienes y servicios ambientales, que redundarán en la producción y conservación del agua, la pureza del aire y el mantenimiento de elementos de flora y fauna.

En tal sentido, el legislador declaró de utilidad pública e interés social la adquisición de bienes de propiedad privada que sean necesarios para la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables (Artículo 107, Ley 99 de 1993) y por otra parte le ordenó a la Nación y a los municipios la adquisición de áreas o ecosistemas de interés estratégico para la conservación de los recursos naturales (Artículo 174, Ley 1753 de 2015).

Pues bien, con las cesiones gratuitas a favor del Estado, los particulares, ya sean estos Contratistas del Estado o Desarrolladores, están contribuyendo al cumplimiento de esos motivos de utilidad pública e interés social a los que se refieren las normas antes citadas. Lo anterior nos permite afirmar que las adquisiciones de predios inicialmente adjudicados como baldíos, con la única intención de cederlos al Estado Colombiano, no están sujetos a la prohibición de acumulación prevista en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Como conclusión a lo planteado anteriormente, es pertinente poner de presente la decisión de la Corte Constitucional en una reciente demanda en contra del primer inciso del artículo 72 de la ley 160 de 1994 que prohíbe las “titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.” Si bien hasta el momento no se conoce el texto de la sentencia C-517 de 2016, en el comunicado de prensa en el que anunció su decisión, la Corte sintetizó sus consideraciones de la siguiente manera:

“la corporación reiteró que la determinación de los criterios y pautas para la distribución de la tierra debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y de promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también, a todo el entramado de principios y reglas constitucionales, como la obligación

8

del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica (art. 79 C.P.), el deber de garantizar la producción de alimentos (art. 65 C.P.) y el de asegurar el desarrollo económico y social del país (art. 223 C.P.), así como, el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para fijar sus políticas de desarrollo y el uso del suelo (art. 287 C.P.). Recordó, que en ese escenario, la jurisprudencia constitucional ha entendido que ni el derecho de propiedad privada, ni el deber del Estado de democratizar la propiedad y promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios tienen un alcance absoluto, no solo por el entramado anterior, sino porque propiamente hablando, la propiedad sobre la tierra no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o un instrumento para la consecución de fines constitucionalmente valiosos, como las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país. A partir de estas premisas, la Corte consideró que la restricción normativa a la política de adjudicación de terrenos baldíos era admisible, en cuanto atiende la necesidad de evitar tanto la concentración de la propiedad, como su fraccionamiento y la de asegurar que la titulación de bienes no implica únicamente el acrecentamiento patrimonial, sino el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población campesina.”

El sentido de la decisión que anuncia la Corte trae algunas pautas interpretativas que pueden iluminar puntos precisos de los casos que se plantean en el presente documento. El llamado de la Corte a articular diversos principios y normas constitucionales puede ser indicativo de la viabilidad de la cesión obligatoria de bienes inicialmente adjudicados como baldíos que exceden el tamaño de la UAF, en la medida en que con esta acumulación no se estarían contraviniendo los principios constitucionales que sostienen el entramado normativo de la ley 160 de 1994, sino que, por el contrario, se estarían afirmando.

Por lo anterior, cabe preguntarle a la ANT, en su calidad de máxima autoridad en materia de tierras, si existe lo que la ley denomina como indebida apropiación de terrenos de la nación, cuando se acumulan bienes inicialmente adjudicados como baldíos por encima del límite establecido para la UAF, con el único propósito de cedérselos a un municipio o a una autoridad ambiental. Teniendo en cuenta que las cesiones obligatorias responden a fines de rango constitucional.

↙

**4. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

El presente derecho de petición se fundamenta en el artículo 23 de la Constitución Política que lo consagra como un derecho fundamental.<sup>5</sup>

De acuerdo con lo previsto en la Constitución y con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T-172 de 2013, la respuesta al derecho de petición debe "(i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario."

En consecuencia, el derecho que se ha reconocido a los particulares se refiere no sólo a la posibilidad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, sino también al derecho de obtener de esas autoridades una resolución pronta, efectiva, de fondo y completa a todos los asuntos y peticiones, que en ejercicio del derecho de petición hayan sido planteados.

**5. NOTIFICACIONES**

Recibiré notificaciones relacionadas con la presente petición en:

Dirección: Calle 72 No. 7-82, Piso 8

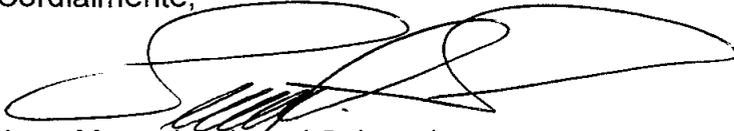
Teléfono: 2100666

Fax: 210 3556

Correo electrónico: [juanmanuel.sabogal@mtalegal.co](mailto:juanmanuel.sabogal@mtalegal.co)

Sin otro particular, me es grato suscribirme.

Cordialmente,



Juan Manuel Sabogal Sabogal  
C.C. 80.407.017 de Bogotá

---

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 23.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.