



MEMORANDO

29 de Julio de 2019

20191030121243

Al responder cite este Nro.
20191030121243

PARA: TATIANA SANTOS DUKON
Subdirectora de Planeación Operativa

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** - sobre la interpretación normativa del suelo para Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Su solicitud con radicado 20192100011763.

Reciba un cordial saludo,

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que se solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse, a manera de concepto, sobre algunas cuestiones asociadas a la incorporación y tratamiento de ciertas categorías del suelo rural en el marco de la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).

I. ANTECEDENTES

Manifestó la consultante que durante el proceso de elaboración del documento "*Lineamiento para el Análisis y la Incorporación de la Reglamentación del Suelo de los POT en la Formulación e Implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)*", se identificaron algunos aspectos problemáticos, que reclaman el estudio de esta oficina en orden a determinar el alcance de la oferta institucional de la Agencia Nacional de Tierras, especialmente cuando se trata de ciertas categorías y usos del suelo rural. En este sentido, puso de presente:

- Que los usos habilitados en las zonas categorizadas por los respectivos POT como suelo suburbano y vivienda campestre, están muchas veces relacionados con la ejecución de actividades industriales y turísticas, así como con el desarrollo de condominios privados que en nada corresponden con la producción agropecuaria, lo que lleva a cuestionarse sobre la procedencia de implementar en ellos las rutas de atención con los que cuenta la entidad.

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

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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



- Que el Decreto 3600 de 2007 ordena que en los POT se definan umbrales mínimos y máximos de parcelación para vivienda campestre y suelo suburbano, por lo que se requiere definir si los mismos constituyen un condicionante para el desarrollo de las actividades misionales a cargo de la Agencia.
- Que, en algunas zonas de los municipios y distritos, ubicadas por fuera del suelo de expansión urbana, se presentan crecimientos irregulares propiciados por asentamientos humanos informales, que han llevado a que los predios tengan hoy características propias del suelo urbano en cuanto a densidades y redes de servicios públicos, preguntándose entonces la misional si los mismos deben excluirse de los procesos de acceso a tierras y formalización realizados por la ANT o si, por el contrario deben ser incorporados teniendo en cuenta que en catastro corresponden a suelo rural

Finalmente pregunta la misional *¿Los POSPR deben abarcar toda el área rural de un municipio sobre la cual tiene competencia, e iniciar allí procesos de acceso a tierras, de formalización y procesos agrarios tales como extinción o recuperación de baldíos? o ¿ se puede realizar una categorización de criterios y establecimiento de polígonos de actuación que permitan ejecutar una operación de menor alcance territorial pero con mayor profundidad y esfuerzo en procesos de acceso a tierras y de formalización a Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural?, o ¿deben remitirse a las subdirecciones misionales todos los hallazgos para eventuales procesos misionales, incluso los que se encuentren en zonas de restricción?*

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

1. Los artículos 1º, 4, 287, 288 y 313 de la Constitución Política.
2. Las leyes 137 de 1959; 9 de 1989; 136 de 1994; 160 de 1994; 388 de 1997; 505 de 1999; 1454 de 2011; 1537 y 1551 de 2012.
3. El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.
4. Los decretos 3313 de 1965; 879 de 1998; 4002 de 2004; 097 de 2006; 3600 de 2007 y 4065 de 2008.
5. El Decreto-Ley 2363 de 2015.
6. El Decreto-Ley 902 de 2017.
7. El Acuerdo 08 de 2016 expedido por el Consejo Directivo de la ANT.
8. La Resolución 740 de 2017.

III. RUTA METODOLÓGICA.

Para la formulación y fundamentación de las respuestas a los interrogantes planteados por la misional, esta oficina propone analizar brevemente los principales antecedentes normativos relacionados con la clasificación del suelo en los municipios y distritos,



ejercicio que, además de permitir la comprensión del alcance de la competencia de la ANT desde una perspectiva histórica, contribuirá a la identificación de criterios de interpretación, útiles para solucionar posibles problemas de tensión o conflictos normativos entre las disposiciones relacionadas con el ordenamiento social de la propiedad rural y las normas asociadas a la planeación del territorio y el uso del suelo. Posteriormente se hará una breve exposición de las determinantes que condicionan el ordenamiento y desarrollo del suelo rural, exponiendo las tensiones que pueden surgir entre estas y la ejecución de los mecanismos de acceso a tierras previstas en las leyes agrarias, para enseguida proponer alternativas de solución. A continuación, buscaremos precisar el concepto de “Unidades de Intervención” al que se refiere la Resolución 740 de 2017, ubicado su funcionalidad de cara a la planeación e intervención de los territorios focalizados para el ordenamiento social de la propiedad en la modalidad de barrido predial masivo. Finalmente se expondrán las conclusiones encontradas a partir de la aplicación de la ruta metodológica descrita.

IV. CONSIDERACIONES:

a. Clasificación del suelo y competencia para el ordenamiento social de la propiedad rural: una aproximación histórica.

Con ocasión a la expedición de la Ley 137 de 1959¹ y de la cesión que por mandato de esta se hizo de los baldíos urbanos en favor de los municipios y distritos, surgió la necesidad de identificar con rigor las áreas urbanas y rurales de los respectivos entes territoriales. Para estos efectos el Decreto 3313 de 1965² estableció en su momento dos posibles formas de distinción entre uno y otra clase de suelo; a saber (i) una principal y expresa, que consistía en la expedición de un Acuerdo Municipal dirigido a deslindar el área urbana de la rural a partir de un criterio simple, como lo era la existencia o no de nomenclatura asignada para las calles y carreras y (ii) una subsidiaria o por defecto, que se traducía en la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 59 de 1938³, que llevaba a considerar como rural todo predio situado a una distancia mayor a cien metros de las últimas edificaciones que conformaran el núcleo urbano de la respectiva población o caserío.

La clasificación del suelo, así conseguida, constituía por aquel entonces el referente inamovible para determinar la extensión de las políticas, planes y programas de reforma agraria a cargo del extinto INCORA, pues o bien el acuerdo municipal de delimitación le

¹ “Por la cual se ceden los derechos de la Nación al municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 137 de 1959”.

³ “Por la cual se reglamenta la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras”.



era remitido a la referida entidad⁴ o en ausencia de este la misma definía los límites de su propia competencia con arreglo a la medida consignada en el ya citado Decreto 59 de 1938.

Esta primera división básica del territorio comenzó a superarse a partir de lo dispuesto por el Decreto 1333 de 1986,⁵ que permitió a los entes territoriales organizar sus áreas urbanas y rurales en comunas y corregimientos a fin de facilitar la prestación de los servicios a su cargo⁶, cada una de ellas sujetas a la administración de una Junta Administradora Local encargada, en suma, de las funciones que le fueran delegadas por los respectivos Consejos Municipales.⁷ Conviene aclarar, sin embargo, que por aquel entonces los corregimientos como formas de división territorial podían o no hacer parte de un municipio, llamándose “*corregimientos departamentales*” a aquellos que correspondieran a una subdivisión de un Departamento que, sin haber alcanzado aún la categoría de municipio o formar parte de uno, gozaban de cierta autonomía administrativa y presupuestal.⁸ El acotado contexto normativo permite comprender, entre otras cosas, porque dentro de las excepciones establecidas por el Acuerdo 014 de 1996⁹ para la titulación de baldíos por debajo del rango de la UAF, se encuentra la relacionada con predios ubicados en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios,¹⁰ excepción que, dicho sea de paso, debe hoy atemperarse en su interpretación y aplicación en atención a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-141 de 2001 y de la progresiva transformación de los antiguos corregimientos departamentales en municipios independientes o de su incorporación en alguno de los ya existentes.

⁴ Decreto 3313 de 1965. Artículo 1. Para los efectos en ella previstos, los Concejos de los Municipios cuyos terrenos urbanos se encuentran en la situación contemplada en el artículo 1º de la Ley 137 de 1959 procederán a ordenar la delimitación de las actuales áreas urbanas, dentro del año siguiente a la vigencia del presente Decreto y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 88 de 1947.

Parágrafo. Copias auténticas de los acuerdos en que consten las respectivas delimitaciones serán enviadas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

⁵ “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

⁶ Artículo 311. Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los Municipios, los Concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos Distritos en sectores que se denominarán Comunas, cuando se trate de áreas urbanas y Corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes.

⁷ Las figuras de los corregimientos y comunas subsisten en el esquema actual de organización del territorio, pues fueron recogidas por el artículo 328 de la Constitución Política de 1991 para posteriormente ser desarrolladas por la Ley 136 de 1994.

⁸ Al respecto véanse los artículos 21 siguientes y concordantes del Decreto 2274 de 1991.

⁹ “Por el cual se establecen excepciones a la regla general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en Unidades Agrícolas Familiares”

¹⁰ “Acuerdo 041 de 1996. Artículo 1. Establézcanse las siguientes excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares:

1. Adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios”.



Ahora bien, aunque, como quedó visto, las disposiciones hasta aquí citadas parecían conceder a las regiones ciertas libertades en punto a la clasificación y organización de su territorio, no debe pasarse por alto que las mismas seguían respondiendo a un modelo constitucional que, como el de 1886, privilegiaba el centralismo político con algunas concesiones de descentralización administrativa, de manera que cualquier posible autonomía que los municipios y distritos pudieran tener, al menos desde lo formal, terminaba pasando por el riguroso tamiz del control del gobierno central.¹¹

Con el advenimiento del nuevo orden constitucional plasmado en la Carta de 1991 y el fortalecimiento que dentro del mismo se hizo de la noción de democracia participativa, la autonomía de los entes territoriales pasó a convertirse en un principio rector “positivizado” en lo que respecta a la organización y funcionamiento del Estado, sirviendo en esta medida –como se apreciará más adelante– de criterio auxiliar de interpretación de las reglas que informan al ordenamiento interno y alcanzando, bajo supuestos de anomia o vacíos legales, de valor o proyección normativa propia¹². El contraste generado entre los nuevos postulados constitucionales y las antiguas normas en materia de ordenamiento territorial, demandó, como es comprensible, de una labor de actualización y armonización que vino a concretarse, en gran parte, con la expedición de la Ley 388 de 1997 y con los instrumentos y mecanismos que, como desarrollo de esta, se han generado para permitir que los municipios organicen con autonomía su propio territorio, procurando con ello el uso equitativo y racional del suelo y, consecuentemente, el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de sus habitantes.

¹¹ “La Constitución de 1886 trasladó la totalidad de decisiones políticas al poder central y las autoridades regionales pasaron a ser de libre nombramiento y remoción por el Presidente de la República. El Estado colombiano, por lo menos desde el punto de vista formal, se regiría por dos principios: centralización política y descentralización administrativa; sin embargo, esto no fue más que letra muerta pues la centralización terminó invadiendo todos los ámbitos del Gobierno y la administración del Estado.” (LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN COLOMBIA. Paula Robledo Silva. Universidad Externado de Colombia, Ed. 2010)

¹² ¿Qué implica que la autonomía territorial esté consagrada en la Constitución en forma de principio? (...) los principios constitucionales generales son de vital importancia, pues al mismo tiempo son principios generales del ordenamiento jurídico, y por tanto, una de sus funciones primordiales consiste en aportar criterios de interpretación respecto de la aplicación del resto de normas jurídicas. (...) Es decir, en el caso colombiano, la autonomía de las entidades territoriales debe señalar una pauta en la labor interpretativa, ya sea la interpretación política que realiza el legislador o la interpretación jurídica del juez. Al mismo tiempo, es imprescindible señalar que, en lo relacionado con el ordenamiento jurídico colombiano y más exactamente con el principio de autonomía territorial, no cabe duda que este podrá aplicarse para solucionar casos concretos. (Ibidem. Pag. 46).



En este sentido, la Ley 388 pasó a definir al ordenamiento del territorio como una función pública en cabeza de los municipios y distritos, que se expresa o concreta mediante el establecimiento planificado y concertado de políticas y normas urbanísticas consignadas en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)¹³, es decir, de directrices y reglas dirigidas a orientar el desarrollo del ente territorial a través de la regulación del uso, transformación y ocupación de su espacio físico.¹⁴ Por disposición del mismo legislador, los POT, en tanto instrumentos fundamentales para la administración y planificación del desarrollo y ocupación de un territorio, deben contar con un contenido mínimo agrupado en los siguientes componentes:

- Un componente general en el que se definen, a partir de la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, los objetivos de largo y mediano plazo en materia de ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales, así como las estrategias para su consecución.
- Un componente urbano, que comprende la regulación del espacio físico clasificado como suelo urbano y de expansión urbana¹⁵, en el que se integran las políticas de mediano y corto plazo, al igual que los instrumentos de gestión y las normas urbanísticas en aspectos como las previsiones de crecimiento de la ciudad, la identificación de suelos aptos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y la definición de los instrumentos para financiar el desarrollo urbano del respectivo municipio o distrito.
- Un componente rural, en el que se establecen las condiciones para la ocupación y aprovechamiento del suelo destinado a la producción agropecuaria, forestal o minera, así como para el desarrollo urbanístico con restricciones de densidad e intensidad en las categorías de suelo suburbano, centros poblados y áreas destinadas a vivienda campestre.¹⁶

¹³ Ley 388 de 1997. Artículo 8. Acción Urbanística: La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: (...)

Parágrafo: Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 5º.

¹⁵ *Ibidem*, artículo 13.

¹⁶ *Ibidem*, artículo 14.



Cabe anotar que la diversidad de las reglas urbanísticas que estructuran y dotan de contenido específico a los distintos componentes de los POT, reclamaron del establecimiento de un criterio de organización jerárquico, conforme al cual la clasificación del suelo en urbano, rural y de expansión, junto con las categorías de protección del suelo rural¹⁷, ocupan el lugar preeminente (normas estructurales), seguidas de aquellas normas relacionadas con las categorías y la definición de los usos e intensidades de uso del suelo, su parcelación y las especificidades para el desarrollo de obras de construcción (normas generales). Por su parte, las reglas vinculadas al desarrollo de las actuaciones, programas y proyectos de corto plazo derivados de los componentes general y urbano del respectivo Plan, constituyen la categoría de menor jerarquía (normas complementarias), por lo que para su establecimiento y modificación debe consultarse las disposiciones consignadas en las normas de mayor rango jerárquico.

Por otra parte, debe esta oficina señalar que las autoridades municipales y distritales cuentan con herramientas complementarias, que permiten ajustar y/o actualizar las disposiciones de los POT para adaptarlas a las transformaciones producidas por las dinámicas de interacción población-territorio, siempre que, como es obvio, los respectivos cambios se muestren acordes con las reglas estructurales que actúan como correctores de la intervención del suelo. En este sentido, figuras como los planes parciales¹⁸, la revisión y ajuste por vencimiento de la vigencia del respectivo componente,¹⁹ la revisión por excepcionales motivos de interés público, fuerza mayor o caso fortuito,²⁰ así como la incorporación del suelo rural, suburbano y de expansión urbana al perímetro urbano para el desarrollo de proyectos de VIP y VIS²¹, no son otra cosa más que instrumentos diseñados para facilitar la actualización de la clasificación del suelo y sus usos en función de las realidades del espacio físico.

A partir del recorrido normativo hasta aquí planteado, es posible advertir que, mientras que la Ley 388 de 1997 claramente considera a los centros poblados, al suelo suburbano y a las áreas destinadas a la construcción de vivienda campestre como subcategorías del suelo rural, el de expansión se entiende, por el contrario, comprendido en el componente urbano de los POT, por lo que la ANT debe, en consideración de esta oficina, involucrar a los primeros en la colocación de su oferta y excluir al último.

¹⁷ Decreto 3600 de 2007, artículo 4.

¹⁸ Ley 388 de 1997, artículo 19.

¹⁹ Decreto 4002 de 2004, artículo 5.

²⁰ *Ibidem*, párrafo.

²¹ Ley 1537 de 2012. Artículo 47



Esta primera conclusión permite a su vez identificar lo que, a criterio de esta oficina, es la primerísima regla para la definición del alcance de la competencia de la ANT en materia de ordenamiento social de la propiedad, que consiste en establecer la extensión de la misma en función de la clasificación del suelo (normas estructurales de los POT), que no de las categorías y usos del mismo (normas generales), de manera que aún los predios ubicados en suelo suburbano y de vivienda campestre con usos habilitados para el desarrollo de actividades industriales, turísticas o recreativas, han de considerarse como susceptibles de intervención en el marco de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Lo anterior no obsta, sin embargo, para que durante las operaciones por barrido pueda la misma Agencia de manera directa o a través de sus socios o colaboradores, articularse con las autoridades locales con el fin de propiciar la actualización de las reglas urbanísticas a través de los instrumentos complementarios arriba mencionados, siempre que los valores paisajísticos y ambientales al igual que la existencia de infraestructura asociada al transporte y a la prestación de servicios públicos domiciliarios, así lo permitan y aconsejen. Lo anteriormente dicho constituiría, para esta oficina, la segunda regla para la definición del alcance de las competencias de la ANT, que se traduciría en anteponer a la ejecución de los programas en materia de reconocimiento, asignación y administración de derechos a un ejercicio previo de evaluación conjunta con el respectivo ente territorial, en orden a determinar la conveniencia, procedencia y oportunidad de ajustar la clasificación y/o categorización del suelo, transformando lo rural en urbano o identificando nuevas áreas rurales con posibilidades de desarrollo urbanístico restringido, cuando existan condiciones objetivas que así lo permitan.

La sub-regla propuesta, que sería aplicada únicamente cuando la ANT y sus operadores lo estimen conveniente y oportuno, permitiría resolver las posibles tensiones entre las normas estructurales que racionalizan la intervención del suelo rural con aquellas que dentro de la legislación agraria obligan o permiten, según se trate, a adjudicar baldíos bajo determinadas extensiones, como enseguida se explicará.

b. Las restricciones para el desarrollo del suelo rural y su posible efecto en la ejecución de los POSPR.

Como se dejó visto en líneas anteriores, la Ley 388 de 1997 facultó a los municipios y distritos para definir dentro del componente rural de los POT, las áreas de ubicación de los centros poblados, así como de las extensiones destinadas a desarrollos urbanísticos restringidos bajo las categorías de suelo suburbano y vivienda campestre. El Decreto 3600 de 2007²² se ocupó en este sentido de normar los alcances de las acciones urbanísticas de parcelación y edificación susceptibles de desarrollar en las distintas categorías del suelo rural, indicando al respecto que:

²² 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



- El suelo rural debe ser ordenado mediante la ubicación de categorías de protección y de desarrollo restringido, las cuales constituyen normas urbanísticas estructurales conforme al criterio de jerarquía ya explicado²³.
- Las categorías de protección están compuestas por las áreas de conservación y protección ambiental, las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y las áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales.
- Los predios ubicados en las áreas para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales deben ser mantenidos y preservados para estos propósitos, por lo que *“en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual”*.²⁴
- Las categorías de desarrollo restringido corresponden, por su parte, a aquellas áreas rurales en donde pueden ejecutarse acciones urbanísticas de manera restringida, con arreglo a patrones de baja densidad e intensidad. Hacen parte de esta categoría del suelo rural los centros poblados, el suelo suburbano, las áreas destinadas a vivienda campestre y a la localización para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultural y deporte.
- Tratándose del suelo suburbano, la extensión mínima de las parcelaciones permitidas se encuentra condicionada por la *“unidad mínima de actuación”*²⁵, que, no obstante ser definida por cada municipio con arreglo a las características particulares de su territorio, no puede resultar inferior a 2 hectáreas, excepto cuando se trata de predios destinados a la construcción individual de una sola casa de habitación del propietario²⁶.

²³ Infra pág. 6.

²⁴ Decreto 097 de 2006, artículo 3 parágrafo.

²⁵ Unidad Mínima de Actuación: En el componente rural de los planes de ordenamiento se definirá, para los distintos usos permitidos en suelo rural suburbano, la extensión de la unidad mínima de actuación para la ejecución de las obras de parcelación del predio o predios que la conforman, mediante la expedición de una única licencia de parcelación en la que se garantice la ejecución y dotación de las áreas de cesión y de las obras de infraestructura de servicios públicos definidas para la totalidad de los predios incluidos en la unidad por parte de sus propietarios. En ningún caso, la extensión de la unidad mínima de actuación que adopten los municipios podrá ser inferior a dos (2) hectáreas para todos los usos que se desarrollen en suelo rural suburbano. (Decreto 3600 de 2007, artículo 9)

²⁶ Decreto 4066 de 2008.



- En el caso de los centros poblados²⁷, las posibilidades de parcelación deben ser definidas por los mismos POT con arreglo a las densidades máximas permitidas por la respectiva autoridad ambiental.
- Finalmente, las actuaciones urbanísticas en el suelo rural para la construcción de vivienda campestre se encuentran sujetas a que, dentro del respectivo POT, exista una clara identificación de las áreas destinadas a estos propósitos. Las densidades máximas para esta categoría de suelo rural deben, de igual manera, ser definidas por cada municipio y distrito en coordinación con la autoridad ambiental.

Pues bien, como es sabido, las anotadas reglas en materia de ordenamiento del suelo rural coexisten con las disposiciones que integran la legislación agraria, específicamente con aquellas que determinan el tamaño o extensión de los predios rurales por Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y las que consagran las excepciones para la adjudicación de baldíos por debajo de estas cabidas. Así, tratándose del régimen de titulación de baldíos contenido en la Ley 160 de 1994 y sus desarrollos reglamentarios, la extensión de los predios debe, por regla general, ceñirse a la establecida por la Resolución 041 de 1996 en Zonas Relativamente Homogéneas²⁸, pudiendo sin embargo realizarse adjudicaciones por debajo del rango de la UAF bajo las siguientes circunstancias excepcionales, definidas en el ya citado Acuerdo 014 de 1995:

1. Las adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios. El área titulable será hasta de dos mil (2000) metros cuadrados, de conformidad con lo previsto en el Decreto 3313 de 1965.
2. Cuando se trate de la titulación de lotes de terrenos baldíos en áreas rurales, destinados principalmente a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, siempre que se establezca por el instituto que los ingresos familiares del solicitante son inferiores a los determinados para la unidad agrícola familiar

²⁷ El artículo 1º de la Ley 505 de 1999 define los centros poblados como los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con 20 o más viviendas contiguas, localizadas en la zona rural.

²⁸ "Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales"



3. Cuando la petición de adjudicación verse sobre un lote de terreno baldío utilizado para un fin principal distinto a la explotación agropecuaria cuya extensión sea inferior a la señalada para la unidad agrícola familiar en el respectivo municipio.
4. Las solicitudes de adjudicación que se refieran a terrenos baldíos con extensión inferior a la determinada por la unidad agrícola familiar en el correspondiente municipio, en los que la utilización de una tecnología avanzada, o una localización privilegiada del predio por la cercanía a vías de comunicación o a centros de comercialización, permita completar o superar los ingresos calculados para la unidad agrícola familiar.
5. Cuando las circunstancias especiales del predio baldío solicitado en adjudicación, relativas a la fisiografía, agrología y condiciones ambientales en general, indiquen la conveniencia de dedicarlos a explotaciones forestales, agroforestales, silvopastoriles o aprovechamientos con zocriaderos, con el objeto de obtener los ingresos calculados por el INCORA para la unidad agrícola familiar del respectivo municipio.

Teniendo en cuenta que, como ya se subrayó, las anotadas excepciones fueron diseñadas bajo un contexto normativo distinto al que se configuró con la vigencia de la Ley 388 de 1997, caracterizado por la existencia de corregimientos departamentales, la ausencia de categorías establecidas para el suelo rural y la inexistencia de condicionantes específicas para el desarrollo de actividades urbanísticas en esta misma clase de suelo, cabría preguntarse sobre la manera en la que los operadores jurídicos deben resolver las tensiones o conflictos que, indudablemente, pueden surgir al momento de aplicar las normas en comento. En efecto, al confrontar el contenido de las aludidas disposiciones agrarias con las reglas propias del ordenamiento territorial que, como se explicó, prohíben o restringen la fragmentación del suelo rural, nos preguntamos ¿acaso las excepciones que permiten titular predios baldíos por debajo de la UAF, sin ninguna limitación de cabida, prevalecen sobre las disposiciones que pueden adoptar los entes territoriales para prevenir el fraccionamiento del suelo rural? Si durante la ejecución de los POSPR se encuentran núcleos de población asentados en predios baldíos ubicados en áreas distintas a los centros poblados ¿podría la ANT realizar adjudicaciones con arreglo a la primera excepción del artículo 1º del Acuerdo 014? ¿puede la ANT adjudicar baldíos con arreglo a la excepción del artículo 1º numeral 3º, cuando el respectivo predio se encuentra en un área para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales?

Dudas similares a las expresadas aparecen cuando el ejercicio de confrontación se realiza entre las mismas reglas del ordenamiento territorial, con las del régimen sustancial de adjudicación de baldíos contenido en el Decreto-Ley 902 de 2017, pues respecto de este es posible preguntarse si la titulación por debajo de la UAF, permitida por el artículo

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

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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



26 inciso 2º ibídem²⁹, procede por la simple verificación de las condiciones de dignidad del interesado, o si, por el contrario, al momento de decidir sobre el reconocimiento del respectivo derecho resultan vinculantes las normas establecidas por los entes territoriales en punto a la racionalización de la ocupación e intervención del suelo rural.

Se trata entonces de problemas o conflictos jurídicos que se presentan en el ámbito de la interpretación, para cuya resolución se requiere de la observancia de los principios constitucionales de autonomía territorial y coordinación en el ejercicio de la función pública, antes que de la simple aplicación de los métodos tradicionales de hermenéutica consignados en la ley civil³⁰. Y es que los cambios que introdujo la Constitución de 1991 en el sistema de fuentes del derecho, producidos por la entronización del principio de supremacía constitucional y por el reconocimiento del valor normativo de la carta, exigen la realización de ajustes en los procesos de hermenéutica jurídica. Así lo ha explicado la Corte Constitucional al afirmar que:

*“El artículo 4º de la Constitución establece el principio de supremacía constitucional, a partir de dos reglas definidas. La primera, que confiere a la Constitución el carácter de norma de normas, lo que impone su máxima condición jerárquica en el sistema de fuentes de derecho. La segunda, que determina una regla interpretativa según la cual ante la incompatibilidad entre las normas constitucionales y otras de inferior jerarquía, prevalecen aquellas. Con todo, debe resaltarse que la relación entre la Constitución y las demás fuentes de derecho, conforme al mencionado principio fundante del modelo constitucional, no se restringen a una simple definición jerárquica, sino que, antes bien, la supremacía de la Carta Política implica diferentes funciones dentro del orden jurídico.
(...)”*

²⁹ Artículo 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. (...)

Si la ANT evidencia que la extensión ocupada a pesar de ser inferior a la UAF, le permite al ocupante contar con condiciones para una vida digna, y no es posible otorgarle la titulación en extensiones de UAF en otro inmueble sin afectar su calidad de vida, o recibir otro de los beneficios de que trata el presente decreto ley, será procedente la titulación de la extensión ocupada.

³⁰ Entiéndanse comprendidos dentro de los métodos tradicionales de hermenéutica, tanto los enlistados en el capítulo IV del Título Preliminar del Código Civil (interpretación por autoridad, gramatical, sistemático o por contexto, etc.), como los recogidos por la Ley 153 de 1887 (lex posterior derogat priori; lex specialis derogat legi generali y lex superior derogat legi inferiori).



El principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica, lo cual conlleva dos consecuencias. En primer lugar, implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución. Esto implica, a su vez, que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., alcancen el mismo nivel jerárquico de la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política. (...) La segunda faceta de la función jerárquica es la de servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico (...)

La supremacía constitucional también encuentra una función directiva, derivada de la regla de interpretación contenida en el artículo 4º C.P. (...) Conforme a la función directiva de la supremacía constitucional, la armonía con la Carta Política opera como árbitro entre las interpretaciones jurídicas divergentes, otorgándose con ello no solo plena eficacia de dicho principio, sino también seguridad jurídica, la racionalidad y la razonabilidad al orden jurídico en su conjunto.

(...)

Por último, el principio de supremacía constitucional cumple una función integradora del orden jurídico (...) conforme al cual la interpretación de las normas responde a una suerte de coherencia interna del orden jurídico en su conjunto, vinculado a la realización de los principios centrales del Estado Social y Democrático de Derecho”.³¹

Es por lo anterior que, a criterio de esta Oficina, al momento de solucionar las posibles tensiones entre las normas agrarias y las relacionadas con el desarrollo restringido del suelo rural, debe desecharse cualquier hipótesis de interpretación que suponga el desconocimiento a los principios, valores y derechos constitucionales. En efecto, como lo advierte la Corte en la sentencia arriba trasuntada, en virtud de las funciones directivas e integradoras del principio de primacía constitucional se tiene que las disposiciones infraconstitucionales deben comprenderse de tal manera que se conviertan en instrumentos para la realización de los principios fundamentales del Estado y de los fines esenciales que legitiman su existencia, por lo que el operador debe descartar cualquier resultado hermenéutico –aun los que se puedan obtener a partir de la correcta aplicación de cualquiera de los criterios tradicionales de interpretación- que derive en una restricción al goce efectivo de los derechos fundamentales de la población o a un retroceso en la concreción de los postulados constitucionales básicos³².

³¹ Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2016, M.P LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. (Subrayado propio)

³² “Debe tenerse en cuenta que las funciones del principio de supremacía constitucional actúan de manera simultánea frente a las normas del ordenamiento. Por ende, la validez de dichas disposiciones y sus interpretaciones dependerán de su compatibilidad con las previsiones de mayor jerarquía que prevé la Carta Política, así como de su utilidad para hacer eficaces los fines del modelo de Estado que prescribe la Constitución. Esto implica, a su vez, que una hermenéutica de las previsiones del derecho legislado que se aísle de dichos factores con índole coactiva, al punto que los desconozca o contradiga, vulnera los postulados constitucionales (Ibídem. Subrayado por fuera del original)



Dicho lo anterior y habida cuenta que la aplicación de principios ordinarios de hermenéutica como el “*lex superior derogat legi inferior*” y “*lex specialis derogat legi generali*” conducirían, en este tipo de asuntos, a retrocesos en la concreción de postulados constitucionales básicos, como el de la autonomía de los entes territoriales y la coordinación en el ejercicio de la función pública, esta oficina propone acudir al artículo 4º superior y a las referidas funciones integradoras y directivas que le mismo presta, para a partir de ello entender:

1. Que los desarrollos que hagan los municipios y distritos, a través de sus POT, de las normas relacionadas con las determinantes del ordenamiento del suelo rural, deben ser consideradas por la ANT, sus operadores y colaboradores, al momento de ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
2. Que, como consecuencia de ello, al momento de decidir sobre la titulación de predios baldíos por debajo de la UAF se debe tener en cuenta, además de la configuración de los supuestos excepcionales contemplados en el Acuerdo 014 de 1996 y en el artículo 26 del Decreto-Ley 902 de 2017, el cumplimiento de las normas estructurales del ordenamiento territorial, que apuntan garantizar la intervención y ocupación racional del suelo rural y su desarrollo sostenible.
3. Que, por lo anterior, cuando se encuentren asentamientos humanos informales con características de densidad e intensidad en el uso del suelo rural, ubicados por fuera de los centros poblados identificados en el POT, la ANT debe abstenerse de adelantar procesos de reconocimiento o asignación de derechos, para en lugar de ello propiciar una articulación con el ente territorial que permita verificar la procedencia del uso de alguno de los instrumentos complementarios que permiten el ajuste y modificación de las normas urbanísticas. Estas acciones de coordinación y articulación deberían iniciarse desde la fase de alistamiento del plan, pues dentro del esquema de planificación del ordenamiento social de la propiedad, es esta la etapa pensada para generar un primer acercamiento con las instituciones y autoridades locales.
4. Que, en este mismo sentido, para la titulación de predios baldíos con vocación productiva ubicados en suelo suburbano, debe tenerse como referente de la cabida mínima la establecida en el POT como “unidad mínima de actuación”, excepto cuando se trata de predios destinados a la construcción individual de una sola casa de habitación del propietario.
5. Que, así mismo, la ANT debe abstenerse de realizar adjudicaciones con arreglo a la causal establecida en el artículo 1 numeral 3º del Acuerdo 014 de 1995, cuando se trate de un predio ubicado en áreas de protección para la producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales.



c. Las Unidades de Intervención y su funcionalidad en la ejecución de la política pública de ordenamiento social de la propiedad por barrido predial masivo.

Con el propósito de facilitar la planificación de la operación por barrido predial masivo, el Decreto-Ley 902 de 2017 facultó al Director General de la Agencia Nacional de Tierras para definir los criterios de intervención mediante la adopción de un reglamento operativo, destinado a regular los aspectos asociados a las distintas fases del ordenamiento social de la propiedad rural³³.

En virtud de lo anterior se expidió la Resolución 740 de 2017, modificada y adicionada por las resoluciones 108 de 2018, 3234 de 2018 y 4477 de 2019, que incorporan en su articulado las siguientes menciones al concepto de “*Unidad de Intervención*”:

- El artículo 4 numeral 9 indica que dentro de las actividades que se ejecutan durante la fase de formulación del POSPR, se encuentra la elaboración de una propuesta de financiación y una estimación de los recursos requeridos para su implementación, la cual atenderá a una lógica de distribución, de acuerdo con las unidades de intervención definidas en el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
- Los numerales 2º y 3º del artículo 5º establecen que, para efectos de la actualización de los planes y de la ejecución de la fase administrativa del procedimiento único, la Agencia puede operar por unidades de intervención, según lo definido en el Plan al que pertenezca el predio correspondiente.
- El artículo 6 precisa que el barrido predial debe agotar la totalidad del área del municipio, solamente cuando los procesos de acceso a tierras requieran del adelantamiento de acciones de priorización de beneficiarios.
- El artículo 29 reitera que, si bien los POSPR tienen una cobertura municipal, la entidad puede ir avanzando con la ejecución del barrido predial, la actualización de la información y la ejecución del procedimiento único por veredas, según la escala de intervención definida en el respectivo Plan.

Es dable afirmar, a partir de las referencias normativas expuestas, que la “unidad de intervención” es una unidad geográfica de análisis y actuación territorial que establece la ANT para organizar su proceso de intervención en el marco del barrido predial al interior de cada uno de los municipios, y que con su aplicación se busca maximizar el

³³ Decreto-Ley 902 de 2017, artículos 60 y 69.



aprovechamiento de los beneficios de las economías de escala, permitiendo el impulso y la resolución de aquellos asuntos que no requieran de la consolidación previa de una información a nivel municipal. Empero, no debe perderse de vista que por mandato del artículo 29 del reglamento operativo contenido en la Resolución 740 de 2017, los POSPR deben tener una cobertura municipal, más allá de que la ejecución de las distintas actividades y procedimientos asociados a su etapa de implementación, puedan realizarse de manera escalonada o progresiva, con arreglo a las unidades de intervención que se adopten.

Por último, conviene recordar que la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de las intervenciones por barrido predial masivo, puede actuar no solo como ejecutor de la política pública de Ordenamiento Social de la Propiedad, sino también como gestor catastral, por lo que se recomienda tener en cuenta lo indicado por esta misma oficina en el concepto con radicado de salida 20191030093753 del 18 de junio de 2019.

V. CONCLUSIONES

Con fundamento en las fuentes normativas consultadas y en las consideraciones expuestas, podemos concluir:

1. Que la competencia de la Agencia Nacional de Tierras para adelantar actuaciones y procedimientos en materia de ordenamiento social de la propiedad rural está determinada por la clasificación del suelo, que no por las categorías o los usos permitidos sobre el mismo. En consecuencia, aquellas porciones del territorio que se encuentren clasificadas como suelo suburbano o que estén destinados a la construcción de vivienda campestre por los Planes de Ordenamiento Territorial, son susceptibles de ser intervenidos por la entidad.
2. Que, no obstante lo anterior, esta oficina considera que el ordenamiento social de la propiedad rural no debe ejecutarse al margen de las reglas establecidas por los entes territoriales en materia de uso, ocupación y transformación del suelo rural, por lo que se recomienda tener en cuenta las orientaciones contenidas en las páginas 12 y 13 del presente documento.
3. Que la Resolución 740 de 2017 expedida por el Director General de la ANT, permite que la planeación de la intervención por barrido predial masivo, así como la ejecución de los programas a cargo de la ANT en materia de reconocimiento, asignación y administración de derechos sobre la tierra, se hagan de forma escalonada, en función de las unidades de intervención definidas en los POSPR. Sin embargo, conviene tener en cuenta que: (i) el Plan, en sí mismo, debe cubrir la totalidad del territorio del municipio intervenido (ii) la entidad, sea de manera directa o a través de sus socios o colaboradores, debe barrer la totalidad del municipio antes de disponer sobre los programas de acceso a tierras que requieren de la priorización de beneficiarios y (iii) Cuando en el marco de las



El campo
es de todos

Minagricultura



operaciones por barrido la ANT intervenga, no solo como ejecutor de la política de ordenamiento social de la propiedad sino, además, como gestor catastral, se recomienda tener en cuenta lo dicho por esta oficina el concepto con radicado de salida 20191030093753 del 18 de junio de 2019.

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

En los anteriores términos emitidos el concepto solicitado y con el alcance establecido por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica – ANT

Preparó: Gabriel F. Carvajal

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

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

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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511