

CONCEPTO: UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES Y PARCELACIONES VS. POT

ANTECEDENTES

La restricción legal para enajenar o fraccionar predios rurales en extensiones menores a las inferiores a una Unidad Agrícola Familiar – UAF como lo dispone la Ley 160 de 1994, tiene su fundamento económico y social en la necesidad de evitar las sucesivas subdivisiones de los predios rurales y a la consiguiente proliferación del minifundio, que al fraccionar las áreas laborables hasta el extremo, convierte en antieconómica la explotación de la propiedad y constituye un factor de empobrecimiento de la población campesina que tiene incorporado a ella su trabajo personal.

El establecimiento de áreas mínimas a la propiedad rural no fue consagrada en la vigencia de la Ley 160 de 1994, pues esta disposición legal se encuentra vigente desde la expedición de la Ley 135 de 1961, que en su artículo 87 establecía: *"salvo las excepciones que más adelante se indican, los fundos de una extensión igual o menor a tres hectáreas se considerarán, para todos los efectos legales, como una especie que no admite división material (...) // No podrá llevarse a cabo acto alguno de división de un predio que resulte en la constitución de la propiedad cuya superficie sea inferior a la señalada."*

A su vez, la Ley 160 de 1994 recogió el principio de la indivisión material teniendo como medida el concepto de Unidad Agrícola familiar – UAF, entendida como tal, *"la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agro ecológicas 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."* Por esta razón el INCORA determinó las Unidades Agrícolas familiares para cada municipio del país.

CONSIDERACIONES

Se debe tener en cuenta que el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, al consagrar la prohibición de enajenar o fraccionar la propiedad rural, utiliza la expresión **"los predios rurales"** no podrán fraccionarse por debajo de la UAF. Sobra anotar que el término "predios rurales" sin más especificaciones hace referencia a toda clase de terrenos, con la única condición de que sean rurales.

En consecuencia, se pueden afirmar dos cosas:

- a) Los artículos 44 y 45¹ (excepciones a la prohibición de fraccionar por debajo de la UAF) de la Ley 160 de 1994 son aplicables a todos los predios rurales, sin consideración a la fuente de donde provenga o se

¹/ **LEY 160 DE 1994.** ARTICULO 44. Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona. // En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.

ARTICULO 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.

derive la propiedad, ya que las incidencias antieconómicas pueden generarse con el fraccionamiento de cualquier fundo sin importar su naturaleza legal.

- b) So pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo una actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como UAF para el correspondiente municipio por el INCORA.

Adicional a lo anterior la regulación del suelo rural prevista en los Planes de Ordenamiento Territorial - POT está sujeta y se debe armonizar con normas de superior jerarquía, las cuales se constituyen en determinantes para la formulación y adopción de los POT, de conformidad con las disposiciones del artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Para este caso específico, esas determinantes corresponden a legislaciones en materia agraria y ambiental dispuestas principalmente por el Decreto – Ley 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), la Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente) y la Ley 160 de 1994 (Ley de Reforma Agraria).

A continuación se describen las disposiciones de dichas Leyes respecto a subdivisión de predios rurales para fines agrarios y para otros fines:

A. Subdivisión de predios rurales para fines agrarios.

La subdivisión predial rural para fines agrarios es materia de regulación de la Ley 160 de 1994 y la Resolución No. 41 del 24 de Septiembre de 1996 de la Junta directiva del INCORA (hoy INCODER) (ignoro si esta Resolución ha sido modificada).

La Ley 160 de 1994, crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, y establece disposiciones para el manejo de las tierras rurales agrarias, entre las cuales se incluyen las **Unidades Agrícolas Familiares - UAF**, como parte de una política agraria que busca promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Dichas Unidades tienen como objetivo la explotación familiar de una parcela, requiriendo normalmente del trabajo del propietario y su familia y, constituyen la extensión mínima en que pueden fraccionarse los predios rurales para su explotación agrícola, cuya dimensión para el respectivo municipio o zona, debe ser determinada por el INCORA (hoy INCODER). Las Unidades no pueden ser subdivididas en tamaños inferiores a los determinados por el INCORA (hoy INCODER) y, están sometidas a un régimen de propiedad específico, dispuesto en la Ley 160 de 1994.

El Artículo 38 de la mencionada Ley dispone que la junta directiva del INCORA "*indicará los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas....*" En desarrollo de dicha disposición, se expidió la Resolución No. 41 del 24 de Septiembre de 1996, 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.

Los Artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994, determinan excepciones para el fraccionamiento de predios en extensiones menores a las determinadas por el INCORA como Unidades Agrícolas Agrarias, para casos excepcionales tales como: donaciones del propietario para habitaciones campesinas; para fines diferentes a la explotación agraria y, para casos de sentencias que declaren la prescripción adquisitiva del dominio de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961 y otro derecho nacido con anterioridad a dicha fecha.

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.

B. Subdivisión de predios rurales para fines diferentes a los agrarios.

Como regla general, el suelo rural lo constituyen *“los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”*.² Sin embargo, en dicho suelo se pueden ubicar actividades y asentamientos que complementan la actividad rural, para lo cual, la Ley prevé el **suelo suburbano** como una categoría del suelo rural en donde se mezclan *“los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad”*. La Ley dispone el desarrollo de dicho suelo *“con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios”*.

De conformidad con el numeral 31 de la Ley 99 de 1993³, la regulación del suelo suburbano para usos de vivienda, se sujetará a las normas generales y densidades máximas que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales y, se debe destinar no menos del 70% del área a desarrollar a la conservación nativa existente.

Lo anterior implica que las normas sobre parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre que debe determinar el Plan de Ordenamiento Territorial conforme a lo dispuesto en el numeral 7º del artículo 14 de la Ley 388 de 1997, deben armonizar con este tipo de desarrollo de baja densidad y ocupación del suelo, de conformidad con las normas que para el efecto adopte la respectiva corporación autónoma o autoridad ambiental correspondiente.

JURISPRUDENCIA

De particular importancia resulta referirse a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia C-006/2002, con ponencia de la H. Magistrada Clara Inés Vargas Hernández), la cual ya se ha pronunciado sobre este asunto al resolver la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, por cuanto, según el demandante, dicho artículo no tiene en cuenta los contenidos normativos del Plan de Ordenamiento Territorial - Ley 388 de 1997. La Corte declaró exequible dicho artículo después de señalar las consideraciones que aquí se extractan:

1. En cuanto al marco normativo de la Ley 160

“El contenido de la Ley 160 de 1994 está orientado a dinamizar el mercado de tierras, dejando que el Instituto de la reforma Agraria -Incora- maneje la función de adquisición o expropiación de las tierras, pero transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios quienes pueden negociar directamente las tierras.

“La ley consagra disposiciones sobre causales y procedimientos de expropiación; recuperación de baldíos, régimen de la propiedad parcelaria; clarificación de la propiedad; extinción de dominio sobre

² Artículo 33 de la Ley 388 de 1997

³ **LEY 99 DE 1993.** ARTICULO 31.- FUNCIONES. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: ...

31. Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad por lo establecido en el artículo 313 numeral 7o. de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

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

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

"Una de estas medidas es la creación de las denominadas Unidades Agrícolas Familiares -UAF."

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

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad. (...)

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

Su régimen está previsto en los artículos 39 a 47 de la precitada ley, en los que básicamente se establecen las limitaciones para explotar y enajenar estas unidades, consistentes en que deben ser trabajadas por los integrantes del núcleo familiar y excepcionalmente con la ayuda de mano de obra extraña, y que para su enajenación debe solicitarse autorización al Incora.

También se faculta al Incora para determinar la extensión de las unidades agrícolas familiares de acuerdo a las características de cada zona y se prohíbe su división material, salvo las excepciones contempladas en el artículo 45 de la pluricitada ley.

(...)

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

(...)

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

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

(...) las excepciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, se limitan a reconocer que los trabajadores agrarios no siempre viven en núcleos urbanos, sino que pueden construir sus habitaciones en terrenos propios, aledaños a su zona de trabajo, y además que ante la falta de un empleo agropecuario pueden desarrollar una actividad diferente en pequeños terrenos aptos para ello.

Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por lo expuesto, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 45 de la ley 160 de 1994, en relación con los cargos analizados en esta providencia.