



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

Consejero ponente: William Zambrano Cetina

Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil nueve (2009)

Radicación No. 1930

Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Referencia: Límites a la adquisición de bienes baldíos. Unidad Agrícola Familiar.

1. La consulta

El señor Ministro del Interior y de Justicia hace las siguientes preguntas a la Sala de Consulta y Servicio Civil en relación con el alcance que debe darse al inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones:

“1. La restricción para adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos de que trata el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, se aplica para aquellos actos de compraventa o de transferencia de dominio efectuados con posterioridad a la Ley, pero adjudicados con anterioridad a la misma, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona?”

2. Opera la restricción para aquellos contratos de compraventa o transferencia de dominio efectuados con posterioridad a la Ley, mediante los cuales el adquirente compra varios predios inicialmente adjudicados como baldíos con anterioridad a la ley, cuando tales titulares venden a un mismo adquirente predios cuyas sumatorias de áreas exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona?”

3. Está el registrador facultado para inscribir las escrituras de compraventa o transferencia de dominio, donde se adquieren extensiones que exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo en el respectivo municipio o zona, cuando la ley indica que serán nulos dichos actos o contratos o puede devolverlos con base en la causal invocada por los registradores, indicando que las extensiones exceden los límites para la titulación de Unidades Agrícolas Familiares?”

Posteriormente, en escrito del 18 de diciembre de 2008, el Ministerio adiciona su consulta con la siguiente pregunta:

¿ La restricción para adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos, de que trata el inciso 6° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, reproducido por el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, se aplica solamente para aquellos actos de compraventa o de transferencia de dominio sobre



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

predios que fueron adjudicados como baldíos después de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares del respectivo municipio o zona?

2. Antecedentes presentados por el Ministerio.

Señala el Ministerio consultante que el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 establece una restricción para la adquisición de bienes baldíos, consistente en que *“ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona. 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.”*

Indica que este inciso *“contiene el mismo texto del inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 relativo a la restricción aplicable a la enajenación de baldíos”,* salvo porque cambia los términos *Junta Directiva* por *Consejo Directivo* y *región* por *zona*; mientras el artículo 37 de la Ley 135 de 1961 disponía que *“(.) la propiedad de tierras baldías adjudicadas, o pena de nulidad absoluta, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes, en extensiones que sumadas entre sí exceden del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo (450 hectáreas como regla general) (..) sin previa autorización de la Junta Directiva”¹.*

Señala que el artículo 80 de la Ley 1152 de 2007 define la Unidad Agrícola Familiar como *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere.”*

Destaca que *“conforme lo ha manifestado la Superintendencia de Notariado y Registro se ha presentado una dificultad en la interpretación del inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, cuando se presenta para registro escrituras de compraventa o transferencias de dominio otorgadas con posterioridad a la Ley 1152 de 2007”,* de predios inicialmente adjudicados como baldíos, en los cuales se encuentran las siguientes situaciones:

¹ Se aclara por la Sala que, según se verá, esta restricción no es del texto original de la Ley 135 de 1961, sino que aparece con motivo de la reforma hecha por la Ley 30 de 1988 (art.13).



Consulta Radicación No. 1930
 Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

- a) Un mismo acto o contrato en el que hay un solo adquirente y la compraventa de 2 o 3 predios inicialmente adjudicados como baldíos, cuya suma de extensiones exceden los límites máximos de la Unidad Agrícola Familiar señalada para el respectivo municipio o zona.
- b) El acto o contrato recae sobre un solo baldío, pero al adquirente le figura inscrito otro predio que se le adjudicó como baldío o es titular del derecho de dominio de un predio inicialmente adjudicado como baldío. La suma de las extensiones del predio que se adquiere y del que ya era titular el adquirente, sobrepasan la extensión señalada para las Unidades Agrícolas Familiares de la respectiva zona o municipio.

Indica que los registradores devuelven los títulos de adquisición sin registrar con fundamento en el "principio de legalidad" argumentando que *"sólo están habilitados para inscribir actos jurídicos válidos y perfectos que reúnan los requisitos de forma y fondo"*. Aclara que los Registradores no alegan la nulidad del acto *"pues bien sabemos que esta debe ser declarada por un Juez de la República"*, pero aducen que no pueden inscribir negocios sobre baldíos cuando de ellos resultan adjudicaciones que exceden los límites trazados por el Consejo Directivo de Incoder, desconociendo "los posibles perjuicios que se pueden ocasionar al inscribir el acto".

Manifiesta que los interesados en que se registre las escrituras de adquisición argumentan i) que no se puede equiparar la situación jurídica de los predios titulados por la Administración, por fuera de los límites máximos señalados en la ley (lo que genera nulidad), con la que prevista en el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 y ii) que *"la ley no faculta al Registrador para abstenerse de registrar títulos translaticios de dominio que superen la extensión de Unidad Agrícola Familiar"*, si se considera que la norma establece una prohibición *"y la supuesta nulidad debe ser declarada por un Juez de la República"*.

Sostiene que para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, los alcances del inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152, deben establecerse tomando como punto de partida los artículos 58 (derecho de propiedad), 60 (deber de promover el acceso a la propiedad) y 64 de la Constitución (deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores)², lo que permite establecer que la norma en cuestión impide la transferencia *de aquellos predios que hubiesen sido adjudicados por encima de la Unidad Agrícola Familiar y, por ende, en clara violación de lo dispuesto en la Ley 1152 de 2007; pero no que una persona acreciente los límites de la Unidad Agrícola Familiar*, en cuanto, a la luz de los propósitos constitucionales, de acceso a la propiedad y de promoción del derecho a la igualdad, sería un contrasentido entender que la ley prohíbe a los

² Se transcriben algunas citas de sentencias de la Corte Constitucional sobre la importancia de la adjudicación de baldíos en el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra de quienes carecen de ella, así como en relación con la protección debida a la población campesina.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

campesinos a los cuales les fue adjudicado un baldío, adquirir otros bienes en extensiones de tierra superiores a las de la Unidad Agrícola Familiar.

Señala que por ello el artículo 56 de la Ley en comento establece otros mecanismos de acceso a la propiedad agraria, incluso por medio de subsidio, de manera que *"si la intención del legislador fuera la de impedir que una persona pudiera adquirir predios que excedan los límites máximos de titulación para las Unidades Agrícolas Familiares, bien habría extendido dicha prohibición a la totalidad de modalidades en que se hace efectiva la reforma agraria y no solamente adjudicación de tierras baldías"*.

Anota que la restricción de que trata el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 *"evita la enajenación de predios que fueron adjudicados mediante actos administrativos expedidos con vulneración de normas superiores así como el desgaste que implicaría, tanto para el INCODER como para los campesinos y demás actores involucrados, el saneamiento de la propiedad sobre predios objeto de posteriores operaciones de compraventa y transferencias de dominio"*.

Finalmente, respecto de la pregunta adicional, formulada en escrito del 18 de diciembre de 2008, relacionada con el efecto de la restricción establecida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y reproducida por el inciso 6° del artículo 72 de la Ley 1152 de 2007 sobre las adjudicaciones anteriores a la Ley 160 de 1994, el Ministerio consultante advierte la necesidad de considerar *"la regla general de irretroactividad de la ley"*, a cuyo tenor *"(..) las limitaciones únicamente surtirían efectos sobre aquellos predios inicialmente baldíos, que fueron adjudicados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994"*.

CONSIDERACIONES

1. Planteamiento del problema

Se pregunta a la Sala cuál es el alcance que debe darse al inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, en especial frente a los siguientes supuestos fácticos que a juicio de la entidad consultante no estarían prohibidos por ese dispositivo legal:

- a. Adquisición por una persona de 2 o más predios inicialmente adjudicados como baldíos, cuya suma de extensiones excede los límites máximos de la Unidad Agrícola Familiar señalada para el respectivo municipio o zona.
- b. Compra de un solo bien inicialmente adjudicado como baldío, cuando el adquirente ya es propietario de otro bien de la misma naturaleza y la suma de ambas extensiones sobrepasa el límite señalado para las Unidades Agrícolas Familiares de la respectiva zona o municipio.

Específicamente, en la interpretación que hace la entidad consultante, el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 no prohíbe que una misma persona adquiera varios



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

bienes inicialmente adjudicados como baldíos ni que los sume a otros de la misma naturaleza que ya tiene en su haber, incluso si con ello logra acumular una extensión mayor a la determinada en la ley para la Unidad Agrícola Familiar, sino que la intención del legislador es únicamente la de restringir la negociabilidad de las adjudicaciones hechas irregularmente; por lo tanto, concluye que los funcionarios competentes no podrían negar el registro de los actos jurídicos antes referidos.

Y en su adición, la entidad consultante plantea que la prohibición establecida en la Ley 1152 de 2007, que en esencia reproduce lo que ya disponía la Ley 160 de 1994, no podría cobijar los predios adjudicados antes de 1994, en cuanto *“hecha la adjudicación, el titular tiene todos los derechos de ser protegido frente a la vigencia de nuevas leyes, en razón a que, como titular de derechos, éstos no pueden ser desconocidos por una ley posterior”*.

Para resolver estos problemas, la Sala estudiará: (i) los objetivos y fines de la Ley 1152 de 2007; (ii) el concepto de Unidad Agrícola Familiar; (iii) los diversos sistemas de acceso a la propiedad rural consagrados en la Ley 1152 de 2007, entre ellos, la adjudicación de baldíos; y, (iv) los antecedentes y contenido normativo del inciso 6º del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, que es la base de esta consulta. Finalmente se revisará el tema planteado en la pregunta adicional.

2. Los objetivos y fines del Estatuto de Desarrollo Rural – Ley 1152 de 2007: acceso a la propiedad rural y prevención, corrección y eliminación de los procesos de concentración de la propiedad

Por medio de la Ley 1152 de 2007 “se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”³.

En relación con ella, lo primero que encuentra la Sala es que sus primeros artículos consagran una serie de principios y objetivos, que, de acuerdo con el artículo 6º, “servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente ley.”⁴

En ese sentido, resulta de especial importancia para la consulta la referencia expresa a los principios de equidad social y mejoramiento de condiciones de vida de la población campesina, con el fin de lograr *“el fortalecimiento y ampliación de*

³ Dicho Estatuto deroga la Ley 160 de 1994 y otras disposiciones que regulaban otras materias relacionadas con el desarrollo rural: “Artículo 178: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, deroga los artículos 11 a 25 de la Ley 13 de 1991; los artículos 48 a 54 y 99 de la Ley 101 de 1993 y las Leyes 160 de 1994; 41 de 1993, 4a de 1973; 200 de 1936, salvo los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la Ley 100 de 1944; el artículo 5o de la Ley 301 de 1996, el Decreto-ley 1300 de 2003 con excepción de los artículos 1 y 8, y las demás disposiciones que le sean contrarias.”

⁴ Artículo 6o. Los principios y fines enumerados en los artículos precedentes servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente ley. Las normas que se dicten en materia agraria, tendrán efecto general inmediato, de conformidad con lo establecido en la ley 153 de 1887, salvo las disposiciones expresas en contrario. (se subraya)



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

la política social en el sector rural, mediante mecanismos que faciliten el acceso de los pobladores rurales de menores ingresos a los factores productivos, y de desarrollo humano y social, que contribuye para reducir la pobreza y las desigualdades sociales” (art. 2, numeral 7). Y que el primer objetivo del Sistema Nacional de Desarrollo Rural lo constituye la planeación, ejecución y evaluación de las actividades de los diferentes organismos del Estado, “dirigidas a mejorar el ingreso y calidad de vida de los pobladores rurales” (art.3)⁵.

Específicamente cobra relevancia el artículo 4 de la Ley, según el cual, las estrategias, acciones y decisiones que se adopten en desarrollo de la ley deben concretar los mandatos constitucionales de acceso a la propiedad agraria, por lo que estarán dirigidas, entre otros, al logro de los siguientes objetivos:

1. La reforma de la estructura social agraria, por medio de procedimientos de dotación de tierras **“encaminados a eliminar, corregir y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural”**, con el fin de mejorar las condiciones productivas de los procesos de producción agropecuaria y forestal.
2. Beneficiar con dichos procedimientos “a los hombres y mujeres campesinos, a las comunidades indígenas, comunidades negras y demás minorías étnicas mayores de 16 años, **de escasos recursos o que no posean tierras**, a los minifundistas, a las mujeres campesinas jefes de hogar” y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.
3. Prestar apoyo y asesoría a los beneficiarios antes señalados, **“en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan”**, a través de los mecanismos del subsidio directo y de libre concurrencia, para el desarrollo de proyectos productivos rentables, y adaptados a las condiciones reales de los mercados internos y externos.
4. Garantizar que la redistribución y enajenación de las tierras ingresadas al patrimonio del Estado en desarrollo de los procesos judiciales de extinción del dominio “se orientará a proyectos rurales, **creando las condiciones de participación equitativa de la población más desfavorecida en la distribución de los beneficios del crecimiento y desarrollo de las actividades rurales**” y se orientará **“a la asignación de predios para los campesinos sin tierra, a los desplazados, a las etnias entre otros.”**

Como se observa, estos principios y objetivos son expresión de la concepción participativa e incluyente del Estado Social de Derecho (Art.2) y desarrollan en concreto diversos mandatos superiores que le imponen al Estado el deber de democratizar el acceso a la propiedad (art.60) y, en especial, la obligación de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores

⁵ De manera concordante, la ley establece que el INCODER tendrá por objeto fundamental “facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos” y “contribuir a mejorar los índices de calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país”.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

agrarios, en forma individual o colectiva”, con el fin de “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Art.61)⁶

Cabe recordar que según la doctrina⁷ y la jurisprudencia⁸ los principios cumplen tres funciones básicas que son de especial utilidad para resolver la presente consulta: (i) de fundamentación o coherencia, en cuanto le dan una estructura al sistema normativo a partir de sus elementos esenciales y definitorios⁹; (ii) de integración normativa, ya que permiten llenar vacíos en la regulación positiva, a partir de la aplicación de reglas jurídicas que sean compatibles con los principios fundantes del respectivo sistema normativo¹⁰; y (iii) de interpretación adecuada, en la medida que excluyen entendimientos de la ley que sean contrarios a su finalidad y espíritu¹¹.

⁶ En las discusiones del proyecto de ley en el Senado se señaló sobre los objetivos y fines de la Ley: “5. El fomento del adecuado uso y manejo social de las aguas y de las tierras rurales aptas para labores agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, en desarrollo del principio de la función social y ecológica de la propiedad, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización, la regulación de la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a las personas de escasos recursos, priorizando aquellos que participen organizadamente de planes o programas considerados estratégicos para el desarrollo regional, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.” (se subraya) (Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 030 de 2006, Senado, Gaceta 515).

⁷ Sobre la función normativa de los principios jurídicos puede verse Cassagne, Juan Carlos, Los Principios Generales en el Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988.

⁸ “Los principios como lo reconoce la doctrina están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico”. (Sentencia C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁹ Sentencia C-818 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil. “Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho (...) De donde resulta que, en cumplimiento de esta función, los principios se convierten en el punto cardinal que sirve de orientación para la aplicación de las innumerables reglas jurídicas que se apoyan sobre unos mismos valores que las explican, justifican y las dotan de sentido.”

¹⁰ “Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social. El ordenamiento jurídico crea así un mecanismo que le permite a todos los operadores y, en especial, a los jueces, resolver los problemas que escapan a la previsión humana en el momento de expedir los correspondientes estatutos normativos dirigidos a reglar su comportamiento, o que se presentan como nuevos, en atención al desarrollo progresivo de la sociedad y a la exigencia de darle una respuesta jurídica a las múltiples necesidades que en esta se presentan.” (ibidem)

¹¹ “En cuanto a su función como instrumento para la interpretación, esta Corporación ha dicho que los principios se convierten en guías hermenéuticas para descifrar el contenido normativo de las



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Esta última función, que quedó expresamente establecida en el artículo 6º de la Ley 1152 de 2007, servirá entonces, de acuerdo con los principios y objetivos arriba enunciados, para reforzar aquélla interpretación que facilite el acceso a la propiedad rural de un mayor número de personas de escasos recursos y para excluir aquéllas otras lecturas que promuevan su concentración en un solo individuo por encima de los límites establecidos en la ley.

3. El concepto de Unidad Agrícola Familiar -UAF-

El artículo 80 de la Ley 1152 de 2007 define la Unidad Agrícola Familiar de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 80. Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere".

Aunque el concepto de Unidad Agrícola Familiar se desarrolla en el capítulo de instrumentos de acceso a la propiedad (arts. 79-84), en estricto sentido constituye, como se observa en su definición y en diversos apartes de la ley, el patrón de referencia o de medida de la tierra rural que es apta para que una familia campesina garantice su subsistencia, remunerar su trabajo y, además, generar excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

Ese patrón es utilizado, según se verá, para prefigurar diversos límites máximos, como los del subsidio para la adquisición de tierras y el de adjudicación directa de baldíos, lo que en el contexto de la ley se orienta a evitar que los diversos mecanismos del Estatuto de Desarrollo Rural puedan favorecer directa o indirectamente la concentración de la propiedad rural y el acaparamiento de terrenos baldíos.

De esta forma, la Unidad Agrícola Familiar tiene por objeto garantizar propiedades rurales productivas que razonablemente permitan la satisfacción de las necesidades básicas de las familias campesinas y la generación de ahorro propio según cada zona o región del país, de forma que es dentro de ese límite en que se desarrolla la facultad del Estado de hacer efectivo el acceso a la propiedad rural (art. 62 C.P).

4. Los mecanismos establecidos en la Ley 1152 de 2007 para acceder a la propiedad rural

reglas jurídicas que al momento de su aplicación resulten oscuras, dudosas, imprecisas, indeterminadas o aun contradictorias en relación con otras normas de rango superior, incluyendo dentro de las mismas a los principios de naturaleza constitucional." (ibidem)



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Conjuntamente con los programas de productividad, adecuación de tierras y demás proyectos de desarrollo del sector agropecuario a cargo del INCODER, la Ley 1152 de 2007 consagra diversos mecanismos básicos de acceso a la propiedad rural, siendo importante en todos ellos el énfasis que hace el legislador en la promoción e inclusión a la propiedad de las personas que carecen de medios para ello, en el deber del Estado de evitar y corregir los procesos de concentración de la tierra y en la necesidad de evitar el acaparamiento del bienes baldíos. En efecto, se encuentra lo siguiente en los diversos mecanismos de apoyo previstos en la ley:

4.1 Subsidios directos para la compra de tierras

Se otorga por una sola y única vez; (art.56), sus beneficiarios son hombres y mujeres campesinos y trabajadores agrarios que se hallen en condiciones de pobreza o marginalidad (art. 57) y que "carezcan de tierra propia" o que siendo minifundistas o simple tenedores deseen ampliar el tamaño de su producción hasta concurrencia de las Unidades Agrícolas Familiares (ibídem).

La adjudicación de estos subsidios se hace a través de convocatorias abiertas (art.58) y para tal efecto los interesados deben ubicar los predios de su interés y adelantar la negociación respectiva con el propietario, además de presentar un proyecto productivo para ser desarrollado en los respectivos terrenos (art.59).

En el proceso de adjudicación el Estado debe verificar previamente i) que el interesado no haya sido beneficiario de adjudicación de terrenos baldíos o de adjudicación de otras tierras por el Estado, ii) que el aspirante "no sea titular de bienes inmuebles de tamaño igual o superior a una Unidad Agrícola Familiar"; (ii) la cuantía de los ingresos y recursos familiares y (iii) la inexistencia de antecedentes penales (art.61). Como se observa, los apartes subrayado muestra la limitación que existe para que en una sola persona concurren el subsidio y la adjudicación de baldíos, si con ello se supera la extensión de la Unidad Agrícola Familiar (principio de no concentración de la propiedad).

Lo anterior es concordante con el artículo 82 de la Ley, que si bien permite adelantar programas de subsidio para la adquisición de tierras en zonas de minifundio, señala que únicamente se podrá hacer "con el objeto de completar el tamaño de las unidades de producción existentes, o establecer Unidades Agrícolas Familiares especiales."

Igualmente, la elegibilidad de los proyectos estará determinada por la demanda de tierras, "el grado de concentración de la propiedad en la zona del proyecto", los niveles de pobreza, la calidad del proyecto productivo, el número de familias beneficiarias, etc. (art.62)

El monto del subsidio será único por Unidad Agrícola Familiar y podrá comprender el valor de la tierra, así como el de los necesarios para adelantar el proyecto productivo (Art. 63).



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

La ley señala expresamente que el otorgamiento del subsidio está condicionado al cumplimiento de los fines y del proyecto para el cual fue solicitado y que por ende será sometido a “condición resolutoria”, que se hará efectiva si el beneficiario incumple las obligaciones adquiridas con el Estado (art. 67); entre ellas, la venta del predio sin la autorización previa del Consejo Directivo del Incoder¹², la indebida explotación de la tierra, la siembra de cultivos ilícitos o la fragmentación del predio. Y establece que todas esas condiciones y las obligaciones del beneficiario se harán constar en los actos de adjudicación y en las respectivas escrituras públicas de compraventa de predios rurales adquiridos con subsidios otorgados por el INCODER, siendo obligación de notarios y registradores, abstenerse de autorizar o inscribir negociaciones de los predios adquiridos con subsidio que no tengan la autorización previa y expresa del INCODER (art. 69).

Así, como se observa, estos subsidios están específicamente dirigidos a la población campesina que carece de recursos y excluyen, en principio, la posibilidad de que sean utilizados para acrecentar la propiedad sobre la tierra por encima de los límites legales.

4.2 Adquisición directa de tierras por el Estado para implementar acciones afirmativas a favor de grupos que son objeto de protección constitucional reforzada

En este caso, la ley permite que ciertas entidades públicas adquieran tierras destinadas a proyectos específicos de titulación en favor de personas y comunidades que son objeto de especial protección constitucional (acciones afirmativas):

- (i) El Ministerio del Interior y de Justicia, para las comunidades negras e indígenas que no las posean o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente (Art. 71);
- ii) La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes (ibídem);
- iii) El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para reubicar a las personas que sean propietarias de predios ubicados en zonas de reserva forestal o ambiental o en las zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o en estos últimos (ibídem).
- iv) La Unidad Nacional de Adecuación de Tierras (UNAT) sobre inmuebles rurales improductivos, para mejorar la productividad y estabilidad de la producción agrícola (art. 72).

¹² El parágrafo del artículo 68 establece que esa autorización se dará cuando el predio sea requerido por una entidad de derecho público para la construcción de una obra o la prestación de un servicio público o en los eventos en que el INCODER lo considere conveniente y siempre y cuando el remanente de terreno cumpla las condiciones de una Unidad Agrícola Familiar.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Además, la ley regula programas especiales para atender las necesidades de tierra de las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas (art. 116 y ss); de la población desplazada (arts. 126 y ss)¹³; y para la reparación de víctimas del conflicto armado (arts. 133 y ss).

Así, a través de este mecanismo se atienden necesidades puntuales de tierra por parte de ciertos grupos poblacionales, que operan igualmente dentro de los principios y objetivos de la ley de redistribución equitativa de la tierra.

4.3 Adjudicación de tierras baldías

Establece el artículo 85 de la Ley que para lograr su adecuada destinación productiva, el INCODER adjudicará de las tierras baldías de la Nación que tengan aptitud agropecuaria y forestal, de acuerdo con criterios establecidos por el Consejo Directivo de la entidad, para las zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial¹⁴.

Específicamente señala que en las **zonas de colonización** las tierras baldías se adjudicarán con el fin de regular y ordenar su ocupación por parte de los colonos, así como de "limitar la propiedad superficial que pertenezca al dominio privado, según los principios, objetivos y criterios orientadores de la presente ley", de manera que pueda fomentarse su aprovechamiento y desarrollo productivo sostenible y crear las condiciones para la adecuada consolidación de la economía de los colonos (art.86).

Y respecto de las **zonas de reserva campesina** la norma dispone que se establecerán "las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los adjudicatarios de los terrenos, así como las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, en común y pro indiviso". (Art.88)

Además se establece expresamente que las actividades del INCODER en las zonas de colonización y reserva campesina estarán orientadas a eliminar la concentración de la propiedad y a evitar o corregir el acaparamiento de las tierras baldías:

¹³ Se faculta a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para adquirir tierras de propiedad privada destinadas a la población afectada por el desplazamiento forzado; se ordena llevar un registro de predios abandonados por razón del desplazamiento, lo que implica la prohibición de cualquier negociación sobre los mismos; se prevé la suspensión de la prescripción y de los procesos de cobro coactivo en beneficio de los desplazados por la violencia, etc.

¹⁴ Por su parte, el artículo 4° del Decreto Reglamentario 230 de 2008, señala que la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial "satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios".



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

*“ARTÍCULO 89. Las actividades que desarrolle el Incoder en los procesos de colonización y en las zonas de reserva campesina **estarán orientadas a eliminar la concentración de la propiedad rural o su fragmentación antieconómica; corregir o evitar el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras;** controlar y restringir mediante actos de carácter general la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país; regular la ocupación de las tierras baldías y fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional. (negrilla fuera de texto)”*

Más delante, los artículos 154 y siguientes de la Ley desarrollan en concreto la adjudicación de baldíos de la siguiente manera¹⁵:

En primer lugar, se establece que la propiedad sobre bienes baldíos adjudicables requiere ocupación previa y explotación productiva, así como título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del INCODER, en los términos establecidos en la ley (art. 154).

Se indica igualmente que dicha titulación queda sujeta al cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en la ley y que, por ende, la Unidad Nacional de Adecuación de Tierras podrá decretar su reversión a la Nación cuando unas y otras se incumplan (ibidem).¹⁶

Los destinatarios de la adjudicación, dice la ley, pueden ser personas naturales o empresas comunitarias y cooperativas pero únicamente *“en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Unidad”* (ibidem).

Como regla general los baldíos se adjudican como Unidades Agrícolas Familiares, salvo en el caso de comunidades indígenas, negras y demás minorías, y en las adjudicaciones derivadas de contratos de explotación de tierras baldías, a que se refiere el artículo 155 de la Ley 1152.

¹⁵ Decreto 230 de 2008, por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007: “Artículo 3°. *Noción de baldíos.* De conformidad con los artículos 675 del Código Civil y 44 del Código Fiscal son baldíos, y en tal concepto pertenecen a la Nación, todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño, y las que habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubieren vuelto al patrimonio del Estado por causas legales.” Por su parte la Corte Constitucional ha señalado: “La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en: 1.- *Fiscales propiamente dichos.* Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes; 2.- *Bienes de uso público.* Son los destinados al uso común de los habitantes; y 3.- *Bienes fiscales adjudicables.* Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley. En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.” (Sentencia C-595 de 1995).

¹⁶ Ello implicaría según el artículo 3 del Decreto Reglamentario 230 de 2008 (trascrito en el pie de página anterior), que esos bienes reversados a la Nación adquirirían nuevamente la calidad de baldíos.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

El artículo 156 de la misma normatividad establece, expresamente, que el Consejo Directivo del Incoder señalará para cada zona o región las extensiones máximas y mínimas adjudicables en "Unidades Agrícolas Familiares" y "declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de tierras de la Nación".¹⁷

Para garantizar que los baldíos se adjudicarán a personas de bajos recursos, la Ley señala además, que no podrá ser adjudicataria la persona natural o jurídica cuyo patrimonio sea superior a 500 salarios mínimos mensuales legales¹⁸ (art.160), ni tampoco, como pasa a verse, la persona que ya sea "propietaria o poseedora a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional" (Art.161 primera parte).

En ese contexto específico se encuentra ubicado el inciso 6° del artículo 161 que da origen a esta consulta, el cual pasa entonces a revisarse junto con las normas legales que lo precedieron.

5. Antecedentes y contenido normativo del inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007.

5.1 Una norma con similar sentido al artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, puede encontrarse en el artículo 37 de **la Ley 135 de 1961**, que disponía lo siguiente:

"ARTICULO. 37. El propietario de tierras que le hayan sido adjudicadas como baldíos no podrá, obtener nueva adjudicación si con ésta sobrepasa los límites máximo señalados en la presente Ley.

Igual regla se aplicará al propietario de tierras cuyo título provenga de adjudicación de baldíos a cualquier otra persona, realizada dentro de los cinco años anteriores.

Quien hubiere obtenido una adjudicación de tierras baldías y las hubiere enajenado, no podrá obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años desde la fecha de la adjudicación interior.

Para la aplicación de las prohibiciones que contempla el presente artículo se tomarán en cuenta las superficies adjudicadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo las que figuren en cabeza de su cónyuge o hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

Cuando se trate de celebrar los contratos a que se refiere el artículo 32 de esta Ley, con sociedades de personas, se tomarán en cuenta las adjudicaciones hechas con anterioridad a los socios de éstas y a su cónyuge e hijos menores, para el efecto de las prohibiciones que el presente artículo establece.

Las sociedades que celebren contratos sobre tierras baldías conforme a los artículos 32 y 33, de esta Ley, no podrán traspasar sin previa autorización del Instituto los derechos y

¹⁷ Excepcionalmente en estos casos, el Incoder puede venderle al interesado (no adjudicarle) el área ocupada que supera el máximo permitido, siempre que "no mediaren circunstancias de concentración de propiedad" y que, en todo caso, el área enajenable no exceda "la extensión máxima de la Unidad Agraria Familiar determinada para la respectiva zona o Municipio."

¹⁸ La Ley 160 de 1994 fijaba ese límite en 1000 salarios mínimos (Art.71).



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

obligaciones que nazcan de ellos, mientras no se haya hecho la adjudicación definitiva de las tierras contratadas. Cualquier traspaso hecho con violación de estos requisitos será absolutamente nulo, y el Instituto podrá, además, declarar administrativamente resuelto el contrato, en cuyo caso las tierras volverán a su poder en el estado en que se hallen.

El traspaso de los derechos o acciones de un socio en las citadas sociedades, por acto entre vivos, antes de la adjudicación definitiva de las tierras contratadas, requiere también la previa autorización del instituto. La omisión de este requisito vicia de nulidad absoluta el traspaso”.

Como se observa, el artículo 37 de la Ley 135 de 1961, previó, con algunas modificaciones, las restricciones a las que se refiere el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007; tal es el caso, especialmente, de la imposibilidad de ser adjudicatario de baldíos por encima del límite máximo señalado en la ley, incluso si la adjudicación inicial ha sido hecha a un tercero y sumándose para ese cálculo las superficies adjudicadas al interesado o a su familia, directamente o a través de sociedades en las que se es parte.

5.2 El artículo 13 de la **Ley 30 de 1988**, aunque mantiene la restricción general de adjudicar bienes baldíos a personas propietarias de predios rurales (si con ello se exceden los límites máximos adjudicables), modifica el artículo 37 de la Ley 135 en mención en el sentido de prohibir, de manera expresa, so pena de nulidad, la concentración en una sola persona de la propiedad de predios colindantes, inicialmente adjudicados como baldíos, si la sumatoria de sus extensiones excede el máximo de superficie adjudicable:

“Artículo 13. El artículo 37 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

Artículo 37. A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que sean propietarias de otros predios rurales, si la suma de las áreas superficiarias de los inmuebles que tuvieran en el territorio nacional, excediere los límites adjudicables de baldíos nacionales señalados por la presente Ley. Exceptúanse de lo aquí dispuesto, las adjudicaciones que se hagan a entidades de derecho público cuando el terreno solicitado en adjudicación deba destinarse a la prestación de un servicio público y las que se hagan a empresas comunitarias, cooperativas, o empresas especializadas del sector agropecuario cuando su objeto social principal sea la explotación de tierras baldías.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías, las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos 15 años desde la fecha de la adjudicación anterior.

En el momento de formular la solicitud de adjudicación de un terreno baldío, toda persona natural o jurídica deberá manifestar bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, si es o no propietaria de un predio en el territorio nacional y si la suma de la superficie de los inmuebles que posee, más la superficie del baldío cuya adjudicación pretende, excede de los límites adjudicables de que trata la presente Ley.

Son nulas las adjudicaciones de tierras baldías que se hagan con violación de las normas de la presente Ley. La acción de nulidad contra la respectiva resolución de adjudicación podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías que dicte con violación a lo establecido en la presente Ley. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta las adjudicaciones efectuadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo que las que figuren en cabeza de sus cónyuges e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes, en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposiciones judiciales, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto.

Parágrafo 1o. Los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta, que será sancionada con vacancia del cargo o destitución, se abstendrán de autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales que se hagan a partir de la vigencia de la presente Ley, en los que no se protocolice certificación del INCORA en que conste que el acto de enajenación no viola las prohibiciones legales del Capítulo VIII de la presente Ley, o autorización del Instituto para efectuar el acto o contrato, en los casos en que ésta se requiera.

Parágrafo 2o. La declaratoria de caducidad de la adjudicación de un baldío, y su reversión al dominio de la Nación se hará sin perjuicio de los derechos de terceros.

Dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación de un baldío, este solamente podrá ser gravado con hipoteca para garantizar obligaciones derivadas de créditos de fomento otorgados por entidades financieras. El INCORA tendrá opción privilegiada para adquirir en las condiciones de que trata el numeral 11 del artículo 14 de la presente Ley, los predios recibidos en pago por los intermediarios financieros cuya primera tradición provenga de la adjudicación de un baldío nacional, que se haga con posterioridad a la vigencia de la presente Ley" (subraya y negrilla fuera de texto).

Estas medidas, dirigidas a impedir la concentración de la propiedad rural, a través de la suma de superficies de bienes baldíos colindantes, fueron desarrolladas por el Decreto Reglamentario 2275 de 1988, que dispuso:

"Artículo 63. Son absolutamente nulos los actos o contratos que se efectúen aun por disposición judicial sobre terrenos baldíos adjudicados a partir de la vigencia de la Ley 30 de 1988, mediante los cuales se consolide en cabeza de un solo propietario el dominio de terrenos colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan el límite de adjudicación individual, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, si no obra previa autorización impartida por la Junta Directiva del INCORA.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

El INCORA a través de su Junta Directiva reglamentará los casos en que proceda la autorización de que trata el presente artículo.

En consecuencia, los jueces que conozcan de procesos respecto de bienes cuyo dominio provenga de la adjudicación de baldíos y los particulares interesados en la transferencia de esta clase de inmuebles, deberán solicitar al INCORA certificación de que el acto o contrato no es violatorio de la ley.

El INCORA establecerá si el beneficiario del acto o contrato es propietario de predios colindantes al baldío adjudicado o de otros predios rurales y en caso positivo, si las extensiones de tales terrenos computadas con la superficie del terreno objeto del mismo, no exceden el límite legal adjudicable, en cuyo caso expedirá la certificación respectiva, la cual deberá ser protocolizada con la escritura o acto correspondiente.

Parágrafo. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de tradición sobre inmuebles cuyo dominio provenga de la adjudicación de baldíos en los cuales no se protocolice la certificación del INCORA, expedida conforme a este artículo, en que conste que el acto o contrato no viola las disposiciones del capítulo VIII de la Ley 135 de 1961, modificada por la Ley 30 de 1988”.

5.3 Ahora bien, **Ley 160 de 1994**, que derogó las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988¹⁹, por la cual se establece el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dispuso, en su artículo 72, lo que en esencia hoy consagra la Ley 1152 de 2007, en punto al asunto que ocupa a la Sala (se subraya):

“ARTICULO 72. No se podrán efectuar 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.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario oficial", según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías

¹⁹ ARTICULO 111. Deróganse las Leyes 34 de 1936, 135 de 1961, 1a. de 1968, 4a. de 1973 salvo los artículos 2o. y 4o., los artículos 28, 29 y 32 de la Ley 6a. de 1975, la Ley 30 de 1988, los Decretos extraordinarios 1368 de 1974 y 1127 de 1988 y las demás disposiciones que sean contrarias a la presente Ley



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

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.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.²⁰

Como se observa, esta ley no elimina lo que ya disponía la Ley 30 de 1988 (art.13), sino que amplía la prohibición de acumulación de bienes inicialmente adjudicados como baldíos, puesto que ya no exige para su aplicación que se trate de predios colindantes; y, además, toma como referente general el concepto de

²⁰ En la exposición de motivos del respectivo proyecto de ley se hace alusión a la evidencia de procesos de concentración de la propiedad rural en los que los grupos al margen de la ley se han convertido en los principales compradores de tierras baldías, distorsionando los precios y promoviendo el desplazamiento de los campesinos; igualmente se señala que uno de los 4 ejes centrales de la ley es "la limitación de tierras adjudicables en terrenos baldíos, para limitar la concentración de la propiedad" (Gaceta del Congreso 131 del 29 de octubre de 1992); al respecto, en la ponencia para primer debate del respectivo proyecto de ley, se dijo entonces que "una persona natural o jurídica no podrá tener por terrenos propios y adjudicables más de lo que se determine como superficie adjudicable en la respectiva región". (Gaceta del Congreso No. 158 de 1993).



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Unidad Agrícola Familiar, que corresponde a su vez, a la extensión máxima de terrenos baldíos adjudicables a una sola persona (incluyendo su núcleo familiar)²¹.

5.4 De esta forma, la limitación que introdujo el artículo 13 de la Ley 30 de 1988 se hace más exigente con la Ley 160 de 1994 y así se mantuvo en el artículo 161 de la **Ley 1152 de 2007**, que establece lo siguiente (se subraya lo pertinente):

"ARTÍCULO 161. No se podrán efectuar 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, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional. Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por la entidad administrativa adjudicataria, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el *Diario Oficial*, según el caso. La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida la entidad administrativa adjudicataria.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, la entidad administrativa adjudicataria podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores adultos.

Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona. 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.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado no podrá obtener una nueva adjudicación.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incoder como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las

²¹ Igualmente, se mantiene la prohibición de adjudicar baldíos a una persona que ya se propietaria de predios rurales y la de ser nuevamente adjudicatario (durante 15 años) si se enajena el bien adjudicado.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

excepciones previstas en esta ley y las que determine el Consejo Directivo del Incoder mediante reglamentación. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de autorizar y registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del Incoder, cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando demuestre que el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, hubiere procedido con mala fe, o con fraude a la ley, o con violación de las disposiciones legales u otro medio semejante, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables o reservadas.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan. (subraya y negrilla fuera de texto)

Como se observa, este artículo establece varias reglas que en su esencia ya estaban previstas en la Ley 160 de 1994.

(i) La imposibilidad de ser adjudicatario de bienes baldíos si ya se es propietario de otros predios rurales, lo cual es coherente con los fines de la ley de garantizar el acceso a la propiedad de las personas que carecen de ella y de evitar y corregir los fenómenos de concentración de la propiedad. Por tanto, el interesado debe hacer una declaración bajo la gravedad de juramento sobre esa circunstancia y la violación de ese límite queda sancionada con la nulidad de la adjudicación **(incisos 1 y 2)**.

A ese efecto, se tendrán en cuenta las adjudicaciones hechas a sociedades en las que los solicitantes sean parte, así como las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero e hijos mayores adultos, lo que persigue idéntico propósito de evitar que un mismo núcleo familiar sea adjudicatario de varios bienes baldíos y que por esa vía se presenten fenómenos de concentración de propiedad rural **(inciso 5o)**.

(ii) La consagración de una acción pública de nulidad contra el acto de adjudicación que viole la anterior prohibición, cuya existencia se debe hacer constar en la titulación del bien **(inciso 3)**.

(iii) El establecimiento de una facultad general de revocatoria directa sin consentimiento del particular, cuando los bienes baldíos se hayan adjudicado violando el régimen legal o reglamentario al que se encuentran sometidos **(inciso 4)**

(iv) la imposibilidad de ser nuevamente adjudicatario si se enajena el bien adjudicado **(inciso 7)**.

(v) la imposibilidad de fraccionar los terrenos adjudicados por debajo de los límites mínimos de la Unidad Agrícola Familiar **(inciso 8)** y la imposibilidad de obtener la adjudicación de un baldío, cuando el peticionario deriva su ocupación del



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

fraccionamiento de terrenos, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, hubiere procedido con mala fe, o con fraude a la ley, o con violación de las disposiciones legales u otro medio semejante, o cuando se tratara de tierras que tuvieran la calidad de inadjudicables o reservadas (**inciso 10**).

(vi) la protección de derechos de terceros en los casos de declaratoria de caducidad de contratos relacionados con baldíos o de reversión de bienes al dominio de la Nación (**inciso 9**).

(vii) La obligación general de hacer constar en los títulos de adjudicación todas las limitaciones y prohibiciones que tienen los bienes baldíos adjudicados por el Estado (**inciso 11**), lo que hace públicas y oponibles a terceros las limitaciones que pesan sobre los bienes adjudicados.

Ahora bien, en relación con **el inciso 6°** que es objeto de consulta, la Sala constata que dicho inciso consagra dos prohibiciones que ya venían desde la Ley 160 de 1994:

- (i) La prohibición de adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos (al utilizar el plural la norma se refiere a varios inmuebles), si las extensiones de esos terrenos -los que se adquieren- exceden los límites máximos para la titulación de Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona²².
- (ii) La prohibición de aportar 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 -es decir, suman- la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Observa la Sala que la claridad de la disposición y de sus antecedentes normativos, respalda, prima facie, la regla de derecho que según la consulta ha sido aplicada por los registradores de instrumentos públicos, esto es, que la primera parte del inciso 6° prohíbe, so pena de nulidad, que una misma persona adquiera varios bienes inicialmente adjudicados como baldíos, si por esa vía se acumulan derechos de propiedad sobre ese tipo de bienes que exceden los límites máximos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar. Prohibición ésta que la segunda parte del mismo inciso extiende a los casos en que esa acumulación de bienes se da a través de la conformación de sociedades o comunidades de cualquier tipo.

Así, las dos partes del inciso 6 del artículo 161 contienen una misma regla jurídica, consistente en la sanción de nulidad de los actos o contratos a través de los cuales se pretende acumular bienes originalmente adjudicados como baldíos, cuando se excede el límite de extensión de la Unidad Agrícola Familiar, bien

²² Cuando la segunda parte del inciso señala que "también serán nulos" los actos o contratos allí señalados, implica que los descritos en la primera parte "también" tienen la misma consecuencia.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

individualmente o bien por medio de la constitución de sociedades o comunidades de cualquier tipo.

Regla ésta que se integra con facilidad al resto del artículo 161 y a sus antecedentes y a la finalidad y objetivos de la Ley, los cuales, como se ha visto, están dirigidos a garantizar el acceso a la propiedad rural de un mayor número de personas, a corregir la concentración de la tierra y a evitar el acaparamiento de los bienes baldíos.

Ello es concordante además con el régimen de transición establecido para los predios adjudicados en vigencia de la Ley 160 de 1994, frente a los cuales el artículo 172-7 de la Ley 1152 de 2007 establece que “en ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta personas, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia, a ningún título, de mas de una (1) Unidad Agrícola Familiar” y que la violación de esa prohibición “constituye causal de caducidad, o motivo para declarar cumplida la condición resolutoria, según el caso, y exigir la devolución del subsidio correspondiente.”

Al respecto, sobre el régimen especial de los bienes baldíos, la Corte Constitucional ha señalado:

“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, según la concepción duguitiana de la propiedad función. 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.

Así las cosas, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, pues las normas impugnadas no desconocen la función social de la propiedad y, por el contrario, lo que se pretende mediante la adjudicación de tierras baldías es cumplir con dicha finalidad, ya que la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos.”²³

No cabe por tanto, a juicio de la Sala, el entendimiento que propone el Ministerio consultante, en el sentido que el inciso 6º no prohíbe acumular la propiedad sobre bienes baldíos adjudicados, sino únicamente la negociación de predios adjudicados excediendo las extensiones máximas permitidas para ello, esto es, a través de actos de administrativos ilegales.

Por una parte, porque del texto de la norma no se deriva esa regla jurídica y, por otra, porque ese entendimiento permite la acumulación de predios adjudicados

²³ Sentencia C-595 de 1995.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

como baldíos en una misma persona, lo que resulta incompatible con los fines y objetivos de la Ley 1152 de 2007.

Observa la Sala, además, que la interpretación propuesta por el Ministerio terminaría por restarle efecto útil a la norma, puesto que, como la actuación del INCODER se rige estrictamente por el principio de legalidad, el supuesto del que parte la entidad consultante -predios adjudicados por encima del límite permitido- sería de difícil o imposible ocurrencia; y, en todo caso, si tal supuesto se diera, se aplicarían otros apartes de la ley que prevén la facultad de revocar directamente esa adjudicación, la nulidad del acto respectivo y la posibilidad de que los registradores se abstengan de registrar la adjudicación hecha ilegalmente, a más de las sanciones disciplinarias y penales de los servidores públicos que hubieren obrado de esa forma.

De otra parte y frente a los argumentos que expone la entidad consultante, considera la Sala que el inciso 6 del artículo 116 de la Ley 1152 de 2007, en la forma en que ha quedado explicado, no elimina la libre negociabilidad de los bienes baldíos adjudicados, pues estos entran a ser propiedad de sus beneficiarios²⁴, con la salvedad de que no podrán ser adquiridos y acumulados por una sola persona en exceso de los límites superficiarios de la Unidad Agrícola Familiar²⁵. Tampoco se considera, contrario a lo que también se sostiene en la consulta, que ese entendimiento de la norma limite las posibilidades de progreso y capitalización de las familias campesinas a las que ya se les ha adjudicado un bien baldío (lo que también es un fin constitucionalmente válido y un propósito de la Ley 1152 de 2007), pues ellas mantienen incólume su capacidad jurídica, la cual les permitirá adquirir libremente y en igualdad de condiciones cualquier clase de predios rurales o urbanos, siempre que no se trate de baldíos cuyas extensiones sumadas excedan el límite de la Unidad Agrícola Familiar..

En conclusión, la disposición analizada impide la concentración en una sola persona de aquéllos predios inicialmente adjudicados como baldíos, excluyendo así a quienes sin ser realmente destinatarios de la ley, pueden valerse de su capacidad adquisitiva para acaparar la propiedad rural y distorsionar la efectividad del proceso de democratización ordenado en la Constitución.

Finalmente, la Sala recuerda que sin perjuicio de que la nulidad requiera declaratoria judicial, los estatutos tanto de notariado como de registro, ordenan a notarios y registradores abstenerse de autorizar e inscribir actos viciados de nulidad. Específicamente, en relación con los registradores de instrumentos públicos, el artículo 37 del Decreto 1250 de 1970 dispone:

²⁴ Sentencia C-097 de 1996: "Para finalizar es preciso anotar que la Corte no comparte el criterio del actor, al sostener que los terrenos baldíos son bienes de libre "circulación comercial"; por el contrario, son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales *adjudicables*, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien".

²⁵ Sobre limitaciones a la propiedad que si son razonables o relativas (no absolutas) no se oponen a la Constitución Política, puede verse la Sentencia C-189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

ARTICULO 37. Si la inscripción del título no fuera legalmente admisible, así se indicará en la columna sexta del Libro Radicador, se dejará copia del título en el archivo de la oficina y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado bajo recibo.²⁶ (se subraya)

6. Sobre la pregunta adicional: adjudicaciones hechas antes de la Ley 160 de 1994.

Como advierte la entidad consultante, el concepto de Unidad Agrícola Familiar como referente de la extensión máxima adjudicable de baldíos, según determinación de la autoridad administrativa para cada zona o municipio, aparece con la Ley 160 de 1994, que en su artículo 66 estableció:

Artículo 66. A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

El INCORA cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras baldías en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región. (se subraya)

Antes de ello, era el legislador quien fijaba directamente el área máxima adjudicable para todo el país, que por regla general era de 450 hectáreas (art.29 de la Ley 135 de 1961²⁷), con algunas excepciones hacia arriba (art.30 ibídem) o hacia abajo (art.31 ibídem) de ese límite.²⁸

²⁶ Por su parte, el artículo 6º del Decreto 960 de 1970 (estatuto de notariado) dispone: "Artículo 6º. Corresponde al Notario la redacción de los instrumentos en que se consignen las declaraciones emitidas ante él, sin perjuicio de que los interesados las presenten redactadas por ellos o sus asesores. En todo caso, el Notario velará por la legalidad de tales declaraciones y pondrá de presente las irregularidades que advierta, sin negar la autorización del instrumento en caso de insistencia de los interesados, salvo lo prevenido para la nulidad absoluta, dejando siempre en él constancia de lo ocurrido. En concordancia, el artículo 21, modificado por el artículo 35 del Decreto 2163 de 1970, establece: "El notario no autorizará el instrumento cuando quiera que por el contenido de las declaraciones de los otorgantes o con apoyo en pruebas fehacientes o en hechos percibidos directamente por él, llegue a la convicción de que el acto sería absolutamente nulo por razón de lo dispuesto en el artículo 1504 del Código Civil."

²⁷ "ARTICULO 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, salvas las excepciones contempladas en ella, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta, hectáreas (450 hs.)." Este artículo fue modificado inicialmente por la Ley 4 de 1973 (en todo caso se mantuvo la regla de 450 hectáreas) y, posteriormente, por el artículo 10 de la Ley 30 de 1988 que dispuso en lo pertinente lo siguiente:



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

En ese sentido, es posible que un predio adjudicado antes de 1994 haya comprendido una extensión superior a la fijada posteriormente para la Unidad Agrícola Familiar de la respectiva zona o municipio con base en lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y, actualmente, en la Ley 1152 de 2007²⁹.

Sin embargo, para la Sala es claro que ello no afecta la legalidad de la adjudicación inicial, ni por tanto, la libre negociabilidad posterior del bien, pues respecto de éste su titular ya tiene un derecho adquirido (al haberse configurado con base en la legislación vigente en su momento), que no puede ser afectado por normas posteriores (art. 59 C.P). Por tanto, frente a esos bienes, el principio de irretroactividad de la ley protege las situaciones consolidadas conforme a derecho.

Además, en la medida que el inciso 6 del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 se refiere, como ya lo hacía la Ley 160 de 1994, a la prohibición de adquirir dos o más predios inicialmente adjudicados como baldíos cuando la suma de extensiones excede el límite de la Unidad Agrícola Familiar, es claro que tal limitación no cubre la negociación de un predio adjudicado válidamente en una fecha determinada, por el hecho de que con posterioridad se reduzca, por la autoridad competente, la extensión máxima adjudicable de un determinado territorio o zona del país.

Respecto de tales bienes (los adjudicados válidamente en una fecha y que posteriormente resultan tener una extensión superior a nuevos límites máximos de adjudicación), la prohibición de la Ley 1152 de 2007 aplicará entonces únicamente hacia futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular, no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir, adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos, en exceso del límite de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala responde:

"Artículo 10. El artículo 29 de la Ley 135 de 1961, quedará así: Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señalare no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación. (...)."

²⁸ Para ese momento, como se señaló anteriormente, el artículo 37 de la Ley 135 de 1961, modificado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988, ya prohibía la adquisición de predios colindantes inicialmente adjudicados como baldíos por encima del límite máximo adjudicable.

²⁹ Por ejemplo, el Acuerdo 132 de 2008 del INCODER establece para muchas zonas del país que la UAF está entre 30 y 40 hectáreas o entre 53 y 72 y para otras entre 7 y 12 o 13 y 17, de acuerdo con el nivel de aprovechamiento de cada terreno, su destino agrario o ganadero, etc.



Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

Preguntas 1 y 2:

"1. La restricción para adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos de que trata el inciso 6° del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007, se aplica para aquellos actos de compraventa o de transferencia de dominio efectuados con posterioridad a la Ley, pero adjudicados con anterioridad a la misma, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona?"

2. Opera la restricción para aquellos contratos de compraventa o transferencia de dominio efectuados con posterioridad a la Ley, mediante los cuales el adquirente compra varios predios inicialmente adjudicados como baldíos con anterioridad a la ley, cuando tales titulares venden a un mismo adquirente predios cuyas sumatorias de áreas exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona?"

Respuesta: El inciso 6 del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 prohíbe, como ya lo hacía la Ley 160 de 1994, que una misma persona adquiera o consolide la propiedad de dos o más predios inicialmente adjudicados como baldíos, si la suma de sus extensiones supera aquélla señalada para la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona.

La restricción opera, cualquiera fuere el título de transferencia, cuando las áreas exceden los límites máximos adjudicables señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares del respectivo municipio o zona.

Pregunta 3

3. Está el registrador facultado para inscribir las escrituras de compraventa o transferencia de dominio, donde se adquieren extensiones que exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo en el respectivo municipio o zona, cuando la ley indica que serán nulos dichos actos o contratos o puede devolverlos con base en la causal invocada por los registradores, indicando que las extensiones exceden los límites para la titulación de Unidades Agrícolas Familiares?"

Respuesta: Los registradores de instrumentos públicos no pueden registrar aquéllos actos jurídicos legalmente inadmisibles (art. 37 D.1250 de 1970), como ocurre con las escrituras por medio de las cuales una misma persona adquiere o consolida la propiedad sobre dos o más bienes originalmente adjudicados como baldíos cuya suma de extensiones excede el señalado para la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona.

Pregunta 4 (Solicitud de adición)

¿ La restricción para adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos, de que trata el inciso 6° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, reproducido por el inciso 6° del artículo



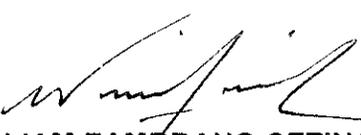
Consulta Radicación No. 1930
Número Único: 11001-03-06-000-2008-00083-00

161 de la Ley 1152 de 2007, se aplica solamente para aquellos actos de compraventa o de transferencia de dominio sobre predios que fueron adjudicados como baldíos después de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, cuyas extensiones excedan los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares del respectivo municipio o zona?

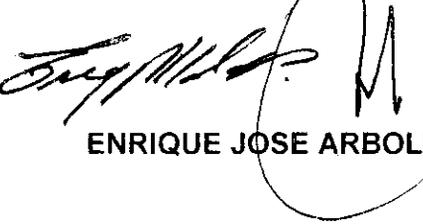
Respuesta: La prohibición que introdujo la Ley 160 de 1994 y que hoy mantiene la Ley 1152 de 2007 (art. 161 – inciso 6º), no impide la enajenación de aquél baldío adjudicado válidamente en vigencia de la Ley 135 de 1961, modificada por la Ley 30 de 1988, por el hecho de que la extensión del predio supere los límites superficarios actuales de adjudicación.

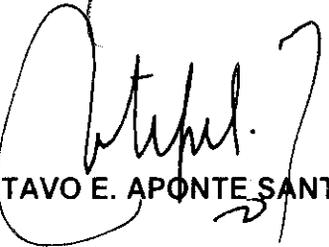
En todo caso el titular de ese predio no podrá adquirir, adicionalmente, otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos en exceso del límite máximo de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona.

Transcribáse al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.


WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente


LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO


ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO


GUSTAVO E. APONTE SANTOS


JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala

12 FEB. 2013

LEVANTAMIENTO DE RESERVA CON AUTO DEL 12 DE FEBRERO
DE 2013