

INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA No. 18 DEL 24/11 DE 2020

BOGOTÁ, D.C,

PARA: NOTARIOS Y REGISTRADORES DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DEL PAÍS

DE: SUPERINTENDENTE DE NOTARIADO Y REGISTRO

ASUNTO: PARÁMETROS FRENTE AL FRACCIONAMIENTO DE PREDIOS RURALES SEGÚN LINEAMIENTO NO. 01-2018 “LIMITACIONES AL EJERCICIO DE LA PROPIEDAD DERIVADOS DE LOS PROGRAMAS DE ACCESO A TIERRAS” DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS CONTENIDO EN LA CIRCULAR NO. 03 DEL 22 DE ENERO DE 2018.

Señores Notarios y Registradores,

Teniendo en cuenta que, el Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, como una entidad estatal adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, designada como la máxima autoridad de tierras de la Nación en los temas de su competencia y cuyo objeto es “Ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.”

Que, en su calidad de máxima autoridad de tierras de la Nación, y según las competencias descritas en el artículo 4° del Decreto de la referencia, la ANT expidió el Lineamiento No.01-2018 “Limitaciones al Ejercicio de la Propiedad Derivados de los Programas de Acceso a Tierras”, contenido en la Circular No. 03 del 22 de enero de 2018.

Que la presente instrucción está orientada a impartir lineamientos encaminados a la eficiente prestación del servicio público de notariado y registro, en relación con lo dispuesto por la Agencia Nacional de Tierras en el Lineamiento No.01-2018 relacionado con las limitaciones a las facultades sobre el ejercicio de la propiedad individual¹, que justifican la intervención del Estado para evitar un

¹ Las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas de los programas de acceso a tierras se dirigen entre otros: (i) a asegurar la perdurabilidad del esfuerzo estatal en la modificación de la estructura de la propiedad, de modo que los fenómenos de concentración de la propiedad ociosa, latifundio o minifundio que caracterizaban los predios adquiridos para la adjudicación no reviertan prontamente a dichas condiciones; (ii) a proteger al beneficiario, en tanto se identifica que como sujetos de reforma mantienen condiciones de vulnerabilidad económica que no se superan con la sola adjudicación de los predios, sino a través de su aprovechamiento por un determinado lapso; y (iii) a asegurar que los beneficiarios desarrollan de manera directa la ejecución de los proyectos productivos. (Circular 03 del 22 de enero de 2018 de la ANT)

fraccionamiento antieconómico de la propiedad y la proliferación de los minifundios por divisiones o subdivisiones de los predios que desdibujen el objeto productivo de la propiedad rural.

Que la Superintendencia de Notariado y Registro en cumplimiento del principio de colaboración armónica y con el fin de dar plena aplicación a los lineamientos fijados por la ANT, realiza las siguientes precisiones para la correcta interpretación por parte de los Registradores de Instrumentos Públicos y Notarios, en aras de garantizar un adecuado ejercicio de la labor notarial y registral, evitando disparidad de criterios relacionadas con los actos que impliquen el fraccionamiento de la propiedad rural.

El presente documento está basado estrictamente en las disposiciones legales y las directrices establecidas por la ANT, y se desarrollará en tres aspectos a saber: en primer lugar, se abordan las generalidades de la limitación del fraccionamiento de la propiedad rural y las excepciones contenidas en la Ley 160 de 1994 para dar un contexto legal del tema; posteriormente, se indicarán las competencias para emitir la autorización de fraccionamiento bajo las diferentes modalidades de acceso a tierras y finalmente, se expondrán en un cuadro comparativo las competencias para emitir la autorización, el cual servirá como insumo para la verificación de los requisitos legales que deben tener ser tenidos en cuenta por parte de los registradores y notarios.

1. Generalidades sobre la limitación para el fraccionamiento de predios rurales

Es una limitación relacionada con la facultad de ejecutar actos que impliquen la segregación o división de un predio, dicha restricción se encuentra contenida en el artículo 44 de la Ley 160 de 1994, el cual establece que los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas por el INCORA (hoy ANT) como UAF para el respectivo municipio o zona.

La limitación descrita, no constituye una regla absoluta dado que la citada Ley dispuso en su artículo 45² unas excepciones que permiten autorizar el fraccionamiento y que aplican para cada uno de los predios rurales, sin distinguir si los predios provienen de los programas de acceso a tierras por parte del Estado, así:

² "ARTÍCULO 45. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

- a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;
- b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;
- c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades Agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;
- d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha." (al respecto ver casos adicionales contenidos en la circular 03 del 22 de enero de 2018 de la ANT)

- (i) bienes inmuebles particulares que no han sido titulados por el estado,
- (ii) bienes rurales que provienen de los programas de acceso a tierras donde se encuentra vigente la limitación al ejercicio de la propiedad y
- (iii) bienes rurales que provienen de los programas de acceso a tierras donde la limitación al ejercicio de la propiedad ha vencido. Situaciones que serán determinantes al momento de definir quién es el competente de emitir la autorización.

En dichos eventos tendrán los notarios y registradores del país el deber de: (i) verificar la existencia de la autorización de fraccionamiento, y (ii) comprobar que la misma haya sido emitida por parte de la autoridad competente, ya sea la máxima autoridad de tierras de la nación o los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental³.

2. Competencia para emitir la autorización de fraccionamiento

2.1. Inmuebles rurales que no provienen de adjudicaciones del Estado

Las solicitudes de fraccionamiento sobre predios rurales que no provengan de los programas de acceso a tierra por parte del Estado, deberán contar con la autorización de los curadores urbanos o de la autoridad municipal o distrital competente, según las excepciones del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.2. Titulaciones de baldíos anteriores a la vigencia de la Ley 160 de 1994

Al tratarse de adjudicaciones de bienes baldíos anteriores a la vigencia de la Ley 160 de 1994, donde fueron tituladas áreas superiores a las definidas como UAF según la Resolución 041 de 1996⁴, y el predio a fraccionar no mantenga los parámetros de UAF definidos por esta Resolución, la autorización para el fraccionamiento deberá ser proferida por la Agencia Nacional de Tierras, sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

³ La Ley 388 de 1997 determinó como función de los Concejos Municipales la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental, así como la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas. (numeral 4 y 7 artículo 14). Por otra parte, la mencionada ley contempló que los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contener la clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran (numeral 1.5, artículo 16). Por su parte el Decreto 1469 de 2010 en su artículo 5 y siguientes, compilado en el Decreto 1077 de 2015, definió la competencia para estudiar y autorizar las solicitudes de fraccionamiento de predios en suelo rural o de expansión urbana, bajo el mecanismo de la licencia de subdivisión por debajo de la UAF, siempre en cumplimiento de la Ley 160 de 1994, bajo las excepciones preceptuadas en su artículo 45.

⁴ Resolución sustituida por el Acuerdo 08 de 2016 de la Agencia Nacional de Tierras

Cuando el predio de origen público titulado antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994 y objeto del fraccionamiento mantenga la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996, el competente para emitir la autorización serán los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.3. Ley 160 de 1994

La Ley 160 de 1994 estableció diferentes programas de acceso a la tierra, los cuales se pueden agrupar en: (i) adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, (ii) la adjudicación de subsidios y (iii) la titulación de baldíos, consignando un término para el ejercicio de los límites en la facultad de disposición de los predios, que influye en la determinación de la autoridad competente para emitir la autorización de fraccionamiento del predio rural, así:

a. Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes Fiscales Patrimoniales del Fondo Nacional Agrario)

Conforme el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 160 de 1994, los beneficiarios de adjudicación de unidades agrícolas familiares quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria, según el cual: “Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas, sino con previa autorización del Incora, para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar.”

De esta manera, al limitarse la facultad de disposición de los predios por el término de 15 años, la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras⁵, siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 15 años; de lo contrario, la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

b. Subsidio Integral de Reforma Agraria

Conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 (derogado por el Decreto Ley 902 de 2017), los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, debiendo los Notarios y Registradores de Instrumentos

⁵ Conforme con el inciso 4 del artículo 39 ibídem, la petición de autorización de fraccionamiento debe ser resuelta en un término no mayor a tres meses. Pasado el término sin que la administración no se pronuncie, debe entenderse que se consiente la solicitud de autorización, haciéndose necesario para la configuración del silencio administrativo positivo, la protocolización de la omisión de la administración, de la solicitud de autorización y la declaración juramentada del peticionario, de no haber sido notificado de decisión alguna al respecto.

Públicos, abstenerse de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa.

De esta manera, al haberse limitado la facultad de disposición de los predios por el término de 12 años, la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 12 años, de lo contrario la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

c. Adjudicación de baldíos

Conforme el inciso 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, los terrenos adjudicados como baldíos, no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas para la zona como UAF según la Resolución 041 de 1996.

Así, el inciso 12 del citado artículo 72, señala que los Registradores de Instrumentos Públicos deben abstenerse de inscribir actos mediante los cuales se hagan fraccionamientos que no estén acompañados de la autorización del Incora, hoy ANT, requisito que se prolonga de manera indefinida a través del tiempo, al no haberse señalado un periodo o vigencia para dicha obligación.

De esta manera, se precisa que es la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de las tierras de la Nación, quien debe autorizar el fraccionamiento para aquellos bienes rurales donde se identifique que el origen de su tradición, es adjudicación de baldíos en virtud de la Ley 160 de 1994. Lo anterior sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

Adicional a lo anterior, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia de la ANT para emitir autorización de fraccionamiento desaparece, en tanto el uso de los predios no es de aquellos que impliquen la misionalidad de la Agencia, competencia que recae, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.4. Decreto Ley 902 de 2017

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 se unificaron los regímenes de adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad consignados en la Ley 160 de 1994, al considerar en su artículo 8, que los beneficiarios de programas de acceso a tierras tienen limitada su facultad de disposición por el término de 7 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que asigne

la propiedad en el folio de matrícula inmobiliaria, impidiendo transferir el derecho de dominio o ceder el uso del bien sin previa autorización expedida por la ANT.

El Decreto Ley no consignó de manera expresa la obligación que prohíba el fraccionamiento del predio, siendo aplicables las reglas generales establecidas en la Ley 160 de 1994, con lo cual, deberá hacerse la distinción de la competencia para emitir autorización para cada uno de los programas de acceso a tierras del Decreto Ley.

a. Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales y Subsidio Integral de Acceso a Tierra

Al haberse limitado la facultad de disposición de los predios por el término de 7 años (artículo 8 del Decreto Ley 902 de 2017), la autoridad competente para emitir autorización de fraccionamiento es la Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando dicha solicitud se realice en vigencia del término de 7 años, de lo contrario la autorización deberá ser suscrita por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

b. Adjudicación directa de bienes baldíos

Tal y como fue expuesto anteriormente, el Decreto Ley 902 de 2020 no consignó de manera expresa, limitaciones frente al fraccionamiento de bienes baldíos adjudicados en virtud del citado Decreto Ley, siendo aplicables las reglas generales contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Así, conforme el inciso 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, los terrenos adjudicados como baldíos no podrán fraccionarse por debajo de las extensiones determinadas para la zona como UAF según Resolución 041 de 1996.

El inciso 12 del citado artículo 72, señala que, los Registradores de Instrumentos Públicos deben abstenerse de inscribir actos mediante los cuales se hagan fraccionamientos que no estén acompañados de la autorización del Incora, hoy ANT, requisito que se prolonga de manera indefinida al no haberse señalado un periodo o vigencia para dicha obligación.

De esta manera se precisa que es la Agencia Nacional de Tierras como máxima autoridad de las tierras de la Nación, quien debe autorizar el fraccionamiento para aquellos bienes rurales donde se identifique que el origen de su tradición es adjudicación directa de bienes baldíos en virtud del Decreto Ley 902 de 2017. Lo anterior sin perjuicio de los cambios de la clasificación del suelo, que implicarían la pérdida de competencia de la ANT. (Ver numeral 2.5 de la presente instrucción).

Adicional a lo anterior, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia de la ANT para emitir autorización de

fraccionamiento desaparece, en tanto el uso de los predios no es de aquellos que impliquen la misionalidad de la Agencia, competencia que recae, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

2.5. Solicitud de fraccionamiento cuando se modifica la clasificación del suelo.

Los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital encargada de verificar el cumplimiento de la regulación de los usos del suelo⁶ será la encargada de emitir autorización de fraccionamiento en los siguientes casos:

- Cuando el bien inmueble adjudicado como baldío rural, según las disposiciones de la organización territorial reflejadas a través de sus correspondientes POT, PBOT o EOT, cambie su destinación agraria o además de ésta, se encuentra permitido destinar el bien inmueble para otro tipo de usos.
- Que el bien inmueble se encuentre catalogado como zona suburbana
- Que el bien inmueble se encuentre catalogado como zona de expansión urbana o que de alguna manera se entienda que es una zona que está en proceso de ampliación urbana.
- Que el bien inmueble a pesar de encontrarse dentro de zona rural, se encuentra permitido destinarlo a usos distintos como actividades de extracción (minería, hidrocarburos, gas, etc.), actividades de recreación y turismo (casas campestres, centros recreacionales, etc), actividades que ofrecen bienes y/o servicios permitidos (hoteles, moteles, hostales estaciones de servicios, parqueaderos, puntos de expendio de comidas y otros bienes - en especial, al lado de nuevas carreteras-).

Nota: Cuando el predio inicialmente adjudicado como baldío rural cambia a urbano o suburbano, la autorización deberá estar acompañada con la certificación del cambio de uso de suelo; así mismo por pérdida de la vocación agropecuaria del mismo y cambios en el POT o EOT la ANT pierde competencia.

⁶ La Ley 388 de 1997 determinó como función de los Concejos Municipales la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental, así como la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas. (numeral 4 y 7 artículo 14). Por otra parte, la mencionada ley contempló que los planes Básicos de Ordenamiento Territorial deberán contener La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, en los términos señalados en la presente ley, de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales para el caso de los municipios que las integran (numeral 1.5, artículo 16). Por su parte el Decreto 1469 de 2010 en su artículo 5 y siguientes, compilado en el Decreto 1077 de 2015, definió la competencia para estudiar y autorizar las solicitudes de fraccionamiento de predios en suelo rural o de expansión urbana, bajo el mecanismo de la licencia de subdivisión por debajo de la UAF, siempre en cumplimiento de la Ley 160 de 1994, bajo las excepciones preceptuadas en su artículo 45. Adicionalmente, el Decreto 1197 del 21 de julio de 2016, modificó parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con la licencia de parcelación.

3. Cuadro comparativo de la competencia para emitir autorización de fraccionamiento.

De conformidad con las precisiones descritas anteriormente y teniendo en cuenta lo señalado en la Circular 03 de 2018 de la ANT, se instruye a los Notarios y Registradores de instrumentos públicos a través del siguiente cuadro, con el fin de facilitar la verificación de la competencia para emitir la autorización de fraccionamiento.

Régimen	Programa de Acceso a Tierras	Competencia de la ANT	Competencia de curadores urbanos o autoridad municipal o distrital encargada de los usos del suelo
Inmuebles rurales que no provengan de titulaciones realizadas por el Estado	N/A		X
Titulaciones de baldíos anteriores a la vigencia de la Ley 160 de 1994	Al fraccionar se mantiene la extensión de la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996 para la zona o municipio		X
	Al fraccionar no se mantiene la extensión de la UAF señalada en la Resolución 041 de 1996 para la zona o municipio	X	
Titulaciones en virtud de la Ley 160 de 1994	Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes fiscales patrimoniales) a fraccionar entre los 15 años	X	
	Adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (Bienes fiscales patrimoniales) a fraccionar vencidos los 15 años)		X

	Subsidio Integral de Reforma Agraria (a fraccionar entre los 12 años)	X	
	Subsidio Integral de Reforma Agraria (a fraccionar vencidos los 12 años)		X
	Adjudicación de baldíos (art 72 de la Ley 160 de 1994 no establece término)	X	
Titulaciones en virtud del Decreto Ley 902 de 2017	Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales (a fraccionar entre los 7 años)	X	
	Adjudicación directa de bienes fiscales patrimoniales (a fraccionar vencidos los 7 años)		X
	Subsidio integral de acceso a tierras (a fraccionar entre los 7 años)	X	
	Subsidio integral de acceso a tierras (a fraccionar vencidos los 7 años)		X
	Adjudicación directa de bienes baldíos (art 72 de la Ley 160 de 1994 no establece término)	X	

Nota: Cuando el bien inmueble adjudicado como baldío rural cambie su destinación agraria o además de ésta, se encuentra permitido destinar el bien inmueble para otro tipo de usos según POT, PBOT o EOT o se encuentre catalogado como zona suburbana, de expansión urbana o que de alguna manera se entienda que es una zona que está en proceso de ampliación urbana, son los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, la encargada de emitir autorización de fraccionamiento verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental. Adicionalmente, cuando el bien inmueble de origen baldío haya sido objeto de una primera autorización de fraccionamiento y la causal invocada allí hubiera consistido en la destinación a una actividad distinta a las constitutivas de la UAF, la competencia recae igualmente, en los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente, verificando la regulación de los usos del suelo y la normatividad agraria y ambiental.

Finalmente, de existir dudas en cuanto a la aplicación de la presente instrucción, los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos podrán remitir sus consultas a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras con el fin de obtener la debida orientación.



RUBÉN SILVA GÓMEZ
Superintendente de Notariado y Registro

Proyectó: Jose López Posada - Abogado Especializado SDRPT, Lorena Velasco Ulloa – Abogada Especializada SDRPT,
Andrea Caterine Mora Silva - Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Interoperabilidad Registro Catastro Multipropósito SDRPT
Aprobó: Jhon Fredy González Dueñas – Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras
Daniela Andrade Valencia-Jefe Oficina Asesora Jurídica
Goethny Fernanda García Flórez – Superintendente Delegada para el Notariado
Revisó: Nathalia Méndez Asesora del Despacho SNR.