Sentencia C-006/02

TRABAJADOR DEL CAMPO-Tratamiento diferente por la Constitución/SECTOR AGROPECUARIO-Tratamiento diferente por la Constitución

La jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

TRABAJADOR AGRARIO-Acceso progresivo a la propiedad y servicios/ACTIVIDAD AGROPECUARIA-Prioridad, apoyo y especial protección

SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Significado y alcance/PROPIEDAD RURAL-Función social

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Objetivo del legislador

A través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Excepciones a la prohibición de fraccionamiento

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor

Las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades

Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a lo altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Excepciones a la prohibición de subdividir/UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Excepciones a la prohibición de subdividir no desconoce competencias del Concejo para uso del suelo

CONCEJO MUNICIPAL-Regulación de usos del suelo

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Función

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Componente rural

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Regulación del territorio en el sector rural

CONCEJO MUNICIPAL-Elaboración de componente rural de planes de ordenamiento territorial

UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES-Definición y extensión

Referencia: expediente D-3596

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Gilberto Pedraza Velásquez

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil uno (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gilberto Pedraza Velásquez demandó el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 "por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.41.479 de agosto 5 de 1994 , y se subraya la parte acusada.

LEY 160 de 1994

"Por la cual se crea el sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma agraria y se dictan otras disposiciones"

CAPITULO IX

UNIDADES AGRÍCOLAS FAMILIARES Y PARCELACIONES

(…)

Artículo 45.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

a) Las donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas;

b) Los actos o contratos por virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola;

c) Los que constituyan propiedades que por sus condiciones especiales sea el caso de considerar, a pesar de su reducida extensión, como "Unidades agrícolas Familiares", conforme a la definición contenida en esta Ley;

d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha.

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

1. En el caso del literal b) se haya dado efectivamente al terreno en cuestión el destino que el contrato señala.

2. En el caso del literal c), se haya efectuado la aclaración en la escritura respectiva, según el proyecto general de fraccionamiento en el cual se hubiere originado.

III. LA DEMANDA

El accionante considera que la norma demandada vulnera los artículos 1°, 82 y 313-7 del Ordenamiento Superior, por cuanto no tiene en cuenta los contenidos normativos del Plan de Ordenamiento Territorial – Ley 388 de 1997 -, uno de cuyos principales componentes es el relacionado con el uso del suelo, materia que fue asignada a los concejos municipales y distritales para que éstos los reglamenten, vigilando y controlando dentro de los límites legales las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda, respetando las áreas mínimas para el sector rural establecidas por el INCORA a través de las unidades agrícolas familiares.

Aduce que si el artículo 45 acusado se aplica de manera amplia, como lo hacen los notarios y

registradores al extender las escrituras públicas y registrarlas para la construcción de vivienda rural en predios de menor extensión a la señalada para tal uso en el Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio o distrito, se estaría haciendo nugatorio el propósito del Constituyente de ordenar el territorio municipal con base en la planificación del uso del suelo, y evitar así la división y subdivisión de predios rurales y la proliferación de minifundios que contribuyan a menoscabar las condiciones mínimas de vida de la población rural.

Concluye afirmando que la subdivisión de predios rurales tiene límites en las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, que busca reorganizar los usos del suelo obedeciendo a claros principios de planificación y en defensa del interés general; por ello la norma demandada debe ser retirada del ordenamiento o condicionar su exequibilidad en el sentido de que las subdivisiones de que tratan los literales a) y b) del artículo 45 de la Ley 160 de 1994, sólo serán procedentes si respetan las áreas mínimas señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial para vivienda campestre.

IV. INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA "INCORA"

El ciudadano Luis Alfonso Molina Trespalacios, en su condición de apoderado del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

Considera que el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, al consagrar en sus literales a) y b) las excepciones al fraccionamiento de terrenos ubicados en áreas rurales, se limita a reconocer que los trabajadores agrarios no siempre viven en núcleos urbanos sino que pueden construir sus habitaciones en terrenos propios aledaños a su zona de trabajo, y además, que ante la falta de un empleo agropecuario, pueden desarrollar una actividad diferente en pequeños terrenos aptos para ello, tales como una tienda veredal, restaurante campestre, entre otros. El fraccionamiento destinado a estos fines en ningún momento puede llegar a constituir un minifundio, por cuanto es de la esencia de este concepto el adelantamiento de una explotación agropecuaria no rentable que contribuye a mantener en la miseria al trabajador del agro.

A su juicio el verdadero alcance de la facultad otorgada a los Concejos Municipales para reglamentar el uso del suelo, consiste precisamente en realizar el ordenamiento general del

territorio del respectivo municipio deslindando las zonas de uso rural de las áreas de uso urbano actual o futuro y; dentro de ellas, las zonas de reserva, de desarrollo prioritario y las de alto riesgo. Pero se debe entender que cuando el constituyente autoriza reglamentar la construcción de vivienda en áreas rurales, se refiere a los núcleos urbanos o aldeas nucleadas, y no a las viviendas de los trabajadores agrarios dispersas en las zonas cercanas a su trabajo.

Finalmente, afirma que estos fraccionamientos de terrenos rurales constituyen excepciones al principio general de la indivisibilidad de la unidad mínima de explotación agropecuaria de Unidad Agrícola Familiar. Por ello, el literal c) de la norma demandada no constituye en realidad ninguna excepción, sino que únicamente señala la necesidad de establecer técnicamente en cada caso particular si el terreno, a pesar de tener un área inferior a las señaladas en el reglamento general de la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, constituye una verdadera unidad de explotación rentable en razón de la incorporación de tecnologías que permiten elevar el nivel de ingreso de una familia campesina.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No 2646 recibido el 24 de agosto de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada con fundamento en las siguientes consideraciones:

Los artículos 38 y 47 de la Ley 160 de 1994, establecen las condiciones para explotar y enajenar las unidades agrícolas familiares. Allí se dispone que deben ser explotadas por los integrantes del núcleo familiar y excepcionalmente con mano de obra extraña, y que para su enajenación debe solicitarse autorización al Incora.

A través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y se obstaculice el logro de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida. En consecuencia, la Ley 160 de 1994, en observancia de los preceptos constitucionales, prohíbe las parcelaciones de tierra menores a las unidades agrícolas familiares, salvo en los eventos consagrados en el artículo 45 de la

citada ley y que precisamente son objeto de acusación en este proceso.

Las excepciones acusadas armonizan con los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, en la medida en que garantizan que los postulados constitucionales en ellos contenidos se logren, puesto que permite la existencia de tierras que podrían calificarse como minifundios sólo si éstos cumplen con una finalidad especial orientada básicamente a facilitar la utilización de la tierra en el desarrollo y el progreso del campesinado.

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacía el bienestar de la comunidad; es por ello que en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios, no sólo con el objeto de facilitar su acceso a la tierra sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente económico y social del país. En este orden, las excepciones acusadas se ajustan a la Constitución por cuanto ellas buscan hacer efectiva la función social agraria.

Por otra parte, las normas del ordenamiento territorial no pueden ser desarrolladas sin tener en cuenta las disposiciones constitucionales que privilegian el acceso de los trabajadores rurales a la tierra y facilitan el desarrollo agroeconómico del país.

Finalmente, el Procurador expresa que los literales acusados no desconocen la facultad de los concejos para reglamentar el uso del suelo ni para aprobar los planes de ordenamiento territorial, por cuanto esta facultad queda incólume tratándose de disposiciones urbanísticas, disposiciones de las que básicamente se ocupan los planes de ordenamiento territorial.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se examina en la presente oportunidad.

2. El problema jurídico

Debe la Corte determinar si el precepto acusado, al regular las excepciones a la prohibición

de fraccionar los predios rurales por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar, desconoce la competencia autónoma de los Concejos para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Con el objeto de despejar el interrogante planteado en la demanda se hace necesario establecer en primer término, el contexto normativo de la norma acusada. A continuación deberá indagarse por el significado de las unidades agrícolas familiares -UAF- y la razonablidad de las excepciones a su fraccionamiento.

3. El marco normativo de la disposición acusada

La jurisprudencia1 ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales, el legislador expidió la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, mediante la cual se ajustaran a los cánones de la Carta Política las disposiciones que en nuestro país regulaban el tema agrario, al tiempo que se corrigieron las dificultades que se

presentaron con la aplicación de la normatividad agraria contenida en la Ley 135 de 1961.

El contenido de la Ley 160 de 1994 está orientado a dinamizar el mercado de tierras, dejando que el Instituto de la reforma Agraria -Incora- maneje la función de adquisición o expropiación de las tierras, pero transfiriendo la decisión de compra a los beneficiarios quienes pueden negociar directamente las tierras. Además, se fortalece la demanda a través de un subsidio y líneas de créditos especiales, y se estimula la oferta mediante la promoción y participación de las inmobiliarias rurales privadas.

La ley consagra disposiciones sobre causales y procedimientos de expropiación; recuperación de baldíos, régimen de la propiedad parcelaria; clarificación de la propiedad; extinción de dominio sobre tierras incultas; y concertación de la reforma agraria y el desarrollo rural campesino en los departamentos y municipios; normatividad que propicia un mayor compromiso del campesinado en lograr la mayor productividad de la tierra. Así mismo, la mencionada ley promueve el desarrollo rural de los asentamientos campesinos.

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

Una de estas medidas es la creación de las denominadas Unidades Agrícolas Familiares -UAF-, cuyo significado y alcance se explicará en el acápite siguiente.

La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país.

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

Su régimen está previsto en los artículos 39 a 47 de la precitada ley, en los que básicamente se establecen las limitaciones para explotar y enajenar estas unidades, consistentes en que deben ser trabajadas por los integrantes del núcleo familiar y excepcionalmente con la ayuda de mano de obra extraña, y que para su enajenación debe solicitarse autorización al Incora. Además la transferencia de su dominio sólo es posible transcurridos quince años contados desde que se realizó la primera adjudicación y sólo puede hacerse a campesinos sin tierra o a minifundistas con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares.

A sus compradores se les da un plazo de quince años para cancelar el valor de la parcela y el monto del capital sólo se empezará a cobrar a partir del tercer año. También se faculta al Incora para determinar la extensión de las unidades agrícolas familiares de acuerdo a las características de cada zona y se prohíbe su división material, salvo las excepciones contempladas en el artículo 45 de la pluricitada ley.

Así pues, a través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.

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

La norma en cita dispone:

“ARTÍCULO 44. Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona.

“En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.

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

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

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.

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

Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a lo altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa.

Finalmente, es de anotar que la competencia del legislador para regular lo concerniente a las parcelaciones rurales y establecer las excepciones a su fraccionamiento había sido analizada con anterioridad por esta Corte en la Sentencia C-223 de 1994, en la cual declaró la exequibilidad del artículo 87 de la Ley 135 de 1961 que establecía la extensión superficiaria mínima de los fundos rurales prohibiendo su división material.

En aquella ocasión la Corte sentó la siguiente doctrina que se transcribe in extenso:

“El artículo 58 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

“Esa garantía no es, sin embargo, absoluta. La misma norma constitucional señala que la propiedad es función social que implica obligaciones. El artículo 1º subraya que uno de los fundamentos del Estado colombiano es la prevalencia del interés general y ese principio es desarrollado por el artículo 58 al afirmar que cuando de la aplicación de una ley expedida por

motivo de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

“La propiedad está sometida entonces a las restricciones y limitaciones que el legislador juzgue necesario introducir en aras del superior beneficio de la comunidad. En cuanto atañe concretamente a la propiedad rural, la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario.

“Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social.

“De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 135 de 1961, con el que necesariamente debe vincularse la interpretación de la norma atacada, dicho estatuto se inspiró en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho de propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social.

“Según la norma, la ley tiene por objeto:

“Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

“Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

“Tercero. Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones

por la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

“Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

“Quinto. Elevar el nivel de la vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

“Sexto. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales”.

“Como se observa, era prioritario, en el criterio del legislador, erradicar la inequitativa distribución de la tierra y establecer normas encaminadas a corregir distorsiones tales como el latifundio y el minifundio, el primero por implicar injusta concentración de la riqueza y el segundo por hacer imposible la adecuada explotación económica de los predios rurales, toda vez que ella necesita de una porción de tierra suficiente para que se desarrolle de manera eficiente y real la actividad productiva.

“El mismo artículo 1º señaló en su inciso último que los fines en él enumerados habrían de servir de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la ley.

“Es precisamente el aspecto anotado el que explica la consagración de disposiciones como la demandada, de cuyo texto surge el propósito que la anima: impedir que la tierra dedicada a la agricultura se fraccione indefinidamente, en términos tales que cada una de las fracciones resulte completamente improductiva y, por tanto, inepta para el fin que le es propio según los criterios que inspiraron la legislación agraria.

“La función de establecer el tope máximo en la división material de la tierra compete al legislador, el cual la debe cumplir atendiendo a los principios constitucionales y, en esta materia específica, el de la función social de la propiedad. En ejercicio de esta atribución la

ley fijó tal límite en una extensión superficiaria no inferior a tres (3) hectáreas.

“El precepto legal en estudio no puede interpretarse correctamente si se lo considera aislado del artículo que consagra las excepciones a su mandato, es decir, el 88 de la ley.

“Consagra esta norma las siguientes salvedades a la limitante establecida por el artículo impugnado:

“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 constituyan 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 el artículo 50;

“d) Las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes de la fecha de la Ley, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a ella.

“Estas previsiones quitan al precepto su carácter absoluto, es decir, atemperan su rigor, haciendo posible la división material en condiciones distintas a las que él establece cuando así lo justifican las situaciones jurídicas enunciadas, sobre la base de que en la respectiva escritura pública se deje constancia de cualquiera de ellas y se hayan cumplido los requisitos especialmente exigidos para los literales b) y c) transcritos (respectivamente, destinación efectiva del terreno al fin señalado en el contrato y protocolización de la aprobación dada al contrato o al proyecto de fraccionamiento por parte del INCORA o de las entidades en las cuales éste delegue esa función).

“Como lo señala el Procurador General en su concepto, las excepciones que prescribe el artículo 88 desvirtúan por sí solas las apreciaciones del actor pues hacen racional la aplicación del artículo acusado.

“A lo anterior debe añadirse que el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la

propiedad de la tierra, garantizado en el artículo 64 de la Constitución, no tendría razón de ser si esa propiedad fuera improductiva o inútil para quien accede a ella y para la colectividad.

"Por otra parte, según el artículo 65 de la Carta, la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, el cual tendrá a su cargo todas aquellas políticas enderezadas al incremento de la productividad.

"Recuérdese, además, que según el artículo 334 de la Constitución, la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, el cual deberá intervenir por mandato de la ley, entre otras cosas, en el uso del suelo, para racionalizar la economía y con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

"Por otra parte, no es cierto que el artículo impugnado desconozca el principio de igualdad.

"En efecto, como lo ha repetido la Corte, una adecuada interpretación de dicho postulado implica el reconocimiento de que no todas las situaciones son idénticas. Puede así el Estado, sin vulnerar la igualdad y, por el contrario, realizándola, dar trato diferente a hipótesis diversas. Tal es el caso de la propiedad rural frente a la urbana, ya que una y otra no pueden ser consideradas bajo los mismos criterios económicos ni sociales, ni reguladas de manera exacta desde el punto de vista jurídico. Así, no puede partir del mismo supuesto para establecer los criterios sobre extensión superficiaria mínima de un predio, independientemente de que esté ubicado en el campo o la ciudad, pues bien es sabido que el primero tiene por destinación preponderante la explotación agrícola y ganadera, cuya eficiencia se debe garantizar, lo que no acontece en el caso del segundo". (subrayas fuera de texto)

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

Habiéndose establecido que la creación de las Unidades Agrícolas Familiares es expresión del

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

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

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

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

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de

manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural, por consiguiente, son innumerables las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justa y equilibradamente.2 Igualmente, esta Corte ha señalado que el plan de ordenamiento territorial es el instrumento básico para ordenar el territorio municipal, puesto que define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización.3

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que en los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios se deben definir las acciones urbanísticas del municipio o del distrito, según el caso, incluyendo las necesarias previsiones respecto de las zonas rurales de sus respectivos territorios, las cuales no pueden desconocer las disposiciones constitucionales que habilitan al legislador para regular la función social de la propiedad agraria y para dictar normas sobre recuperación y adjudicación de tierras baldías.4

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

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

El artículo 14 de la Ley 388 de 1997, dispone:

"ARTICULO 14. COMPONENTE RURAL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción

entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de los pobladores rurales. Este componente deberá contener por lo menos:

1. Las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.

4. La localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

5. La identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social.

6. La determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación.

7. 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.” Se subraya

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

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

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

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

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

VII. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE.

Declarar EXEQUIBLE el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, en relación con los cargos analizados en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Luis Eduardo Montealegre Lynett, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

Secretaria General

1 Sentencia C-021 de 1994

2 Corte Constitucional, Sentencia C- 795 de 2000, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Corte Constitucional, Sentencia C- 051 de 2001, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

4 C.P. art. 150-18