PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

DIRECTIVA N.° 004

Bogotá D.C., 20 FEB 2020

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO, GOBERNADORES DEPARTAMENTALES, PRESIDENTES DE ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, ALCALDES MUNICIPALES Y DISTRITALES, PRESIDENTES DE CONCEJOS MUNICIPALES Y DISTRITALES, AUTORIDADES AMBIENTALES, CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, MINISTERIO DE AMBIENTE Y MINISTERIO DE VIVIENDA

ASUNTO: PROTECCIÓN ESPECIAL DEL SUELO RURAL AGROPECUARIO

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las funciones previstas en los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política, expide la presente directiva, atendiendo a las siguientes consideraciones:

El Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto-Ley 2811 de 1974, dentro de la regulación que hiciera sobre la tierra y los suelos, estableció que su aprovechamiento debe hacerse de forma que mantenga su integridad física y su capacidad productora, evitando su pérdida y degradación, promoviendo su recuperación y asegurando su conservación.[1]

La protección del suelo agrícola fue reforzada en el régimen jurídico con la previsión que introdujera el Código de Régimen Municipal, Ley 1333 de 1986, que dispone:

> *«Artículo 54. No podrá extenderse el perímetro urbano de manera tal que incorpore dentro del área por él determinada, suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, ni a aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.»*

Tal disposición fue morigerada por el artículo 9 del Decreto 4821 de 2010 y por el artículo 21 de la Ley 1469 de 2011 que, al referirse a la clasificación del suelo, establece que:

[1] Ver artículo 179 del CRNR.

«Artículo 21. Clasificación del suelo. Además de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento territorial señalarán los límites físicos y las condiciones generales del uso de los suelos rurales que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica de dichas zonas.

En todo caso, los macroproyectos de interés social y los perímetros del suelo urbano y de expansión urbana a que se refieren los artículos 31 y 32 de la Ley 388 de 1997, solo podrán ampliarse sobre los suelos que según clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi pertenezcan a las clases I, II o III, cuando se requiera en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición; y cumpliendo con las determinantes ambientales de que trata el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo articule, modifique o sustituya. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo. Los suelos de expansión urbana clasificados y delimitados por los planes de ordenamiento territorial que se hayan adoptado por parte de los municipios y distritos con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, se incorporarán al desarrollo urbano a través de los procedimientos previstos para la adopción de planes parciales o de los macroproyectos de interés social nacional, en todo de conformidad con la normatividad vigente que sea aplicable a dicho efecto.» (Lo subrayado es nuestro)

La Constitución Política consagra en el artículo 65, una especial protección a la producción de alimentos. Para tal efecto, otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales dirigidas a la producción alimentaria.

El artículo 80 de la Constitución Política establece, a su turno, la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

La protección constitucional del campo como bien jurídico[2] entraña en sí la función social y ecológica inherente a la propiedad y enmarca las normas agrarias y ambientales que irradian el desarrollo rural.

En consonancia con la protección del suelo agropecuario, la Ley 160 de 1994 establece en su artículo 44, la prohibición de fraccionar el suelo rural, dirigida a evitar la *degradación antieconómica del minifundio improductivo* como lo reconociera la Corte Constitucional[3].

> *«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[4].»*

Esta norma pondera el reconocimiento de 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 de la Constitución Política, 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

---

[2] Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002.
[4] Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015, "se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones".
Según lo establece el artículo 37 del Decreto Ley 2364 de 2015 -por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica-, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015: "las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural"; y
Según lo establece el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 -por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura-, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015: "todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
PARÁGRAFO. Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del Incora, o al Consejo Directivo del Incoder, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). "
Mediante el Decreto 1292 de 2003, publicado en el Diario Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003, se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.
Según lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 -por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura-, publicado en el Diario Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003: "Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder."

de explotación agropecuaria rentable. Por tal razón, en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994 se regulan las siguientes excepciones a la prohibición del fraccionamiento de las UAF de forma taxativa:

> *«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.»*

En concordancia con lo anterior, la Ley 388 de 1997, al definir el componente rural de los planes de ordenamiento, dispuso:

> *«Artículo 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: (…)*
> *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.»

El Decreto 097 de 2006, por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural, hoy compilado en el Decreto 1077 de 2015, por el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, dispuso:

«Artículo 2.2.6.2.2. Prohibición de parcelaciones en suelo rural. A partir del 17 de enero de 2006, no se podrán expedir licencias de parcelación o construcción autorizando parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, mientras no se incorpore en el Plan de Ordenamiento Territorial la identificación y delimitación precisa de las áreas destinadas a este uso, con la definición de las normas urbanísticas de parcelación, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental. Esta prohibición cobija a las solicitudes de licencias de parcelación o construcción de parcelaciones en suelo rural para vivienda campestre, que actualmente se encuentran en trámite. (…)»

En esta línea, se encuentra que, mediante el Decreto 3600 de 2007, que fuera compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, por el cual se reglamentaron las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997, relativas a los determinantes de ordenamiento del suelo rural, se situó como categoría de protección del suelo rural las áreas para la explotación agrícola y ganadera, en particular, en lo que se refiere a suelos calificados como clase agrológica I, II y III:

«Artículo 2.2.2.2.1.3. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley:
1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:
1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.
1.2. Las áreas de reserva forestal.
1.3. Las áreas de manejo especial.

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna.
2. Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del Decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que, según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal. (…)».

El ordenamiento jurídico ha establecido como categorías de protección para el suelo rural: las áreas de conservación y protección ambiental, las áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales, las áreas e inmuebles considerados como patrimonio cultural, las áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios y las áreas de amenaza y riesgos naturales o por condiciones de insalubridad para los asentamientos humanos. A propósito, dispone el Decreto 3600 de 2007, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015 que: «*(…) en ningún caso, podrá autorizarse el desarrollo de actividades industriales en suelos de alta capacidad agrológica ni en áreas o suelos protegidos. (…)*»[5]

Así mismo, dispuso como categorías de desarrollo restringido del suelo rural los suelos suburbanos, los centros poblados rurales, las áreas destinadas a vivienda campestre y las zonas previstas para los equipamientos de salud, educación, bienestar social, cultura y deporte, cuya definición de uso debe respetar la vocación del suelo rural.

Para buscar prevenir y controlar la expedición de licencias de parcelación en suelo rural, el artículo 10 del Decreto 4066 de 2008, hoy artículo 2.2.6.2.9 del Decreto 1077 de 2015 por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, obliga a los curadores urbanos o a las entidades

[5] Artículo 2.2.2.2.4.1

municipales encargadas de la expedición de licencias a enviar las licencias de parcelación a las Corporaciones Autónomas Regionales.

El Decreto 1077 de 2015 dispone, en relación con las licencias de urbanización en lo rural, que:

> *«Artículo 2.2.6.1.1.6. Licencia de subdivisión y sus modalidades. Es la autorización previa para dividir uno o varios predios, ubicados en suelo rural, urbano o de expansión urbana, de conformidad con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad vigente aplicable a las anteriores clases de suelo.*
>
> *Cuando la subdivisión de predios para urbanizar o parcelar haya sido aprobada mediante la respectiva licencia de urbanización o parcelación, no se requerirá adicionalmente de la licencia de subdivisión. Son modalidades de la licencia de subdivisión:*
>
> *En suelo rural y de expansión urbana:*
>
> *1.- Subdivisión rural. Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes.*
>
> *Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la unidad agrícola familiar –UAF–, salvo los casos previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan. Las excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, serán autorizadas en la respectiva licencia de subdivisión por los curadores urbanos o la autoridad municipal o distrital competente para el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas, y los predios resultantes sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. En todo caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la*

implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población. (…)»

Las normas ambientales y agrarias referidas en la presente Directiva, resultan imperativas y de forzoso cumplimiento por parte de todas aquellas autoridades con funciones en esas materias, pues se tratan de normas íntimamente ligadas a la protección del suelo agropecuario y, con ello, a la protección constitucional que el Estado colombiano ha otorgado a la producción alimentaria.

En consecuencia, las mismas resultarían desconocidas si el suelo rural se fracciona en unidades que no permitan conservar su capacidad productiva, emergiendo de esta manera un cambio en el uso del suelo, afectando así la tierra destinada a garantizar la seguridad alimentaria de la Nación en suelo improductivo o dedicado a otros usos. Al respecto, se pronunció la Corte Constitucional:

«(…) Por tanto, las excepciones a la prohibición de parcelar la tierra en extensión menor a las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, 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. (…)[6]*»*

Finalmente, mediante la Directiva 07 de 11 de junio de 2019, el Procurador General de la Nación como supremo director del Ministerio Público, reconoce al campesinado colombiano como *sujeto de derechos integrales* que aporta a la economía del país, construye alianzas con otros sectores y conserva la biodiversidad y los ecosistemas locales del país. Asimismo, se exhorta a las autoridades administrativas a promover la productividad, el desarrollo económico y social y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

Existe una relación inescindible entre el acceso a la propiedad de la tierra, su especial destinación a la producción de alimentos y la conservación de los suelos; vínculo que subyace a lo que la Corte Constitucional denominó en 1994 como estrategia global de desarrollo rural.

---

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

DIRECTIVA N.° 004

Teniendo en cuenta lo expuesto, el Procurador General de la Nación, como supremo director del Ministerio Público, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

DISPONE:

PRIMERO: INSTAR a los Gobernadores, Asambleas Departamentales, Alcaldes Municipales y Distritales, Concejos Municipales y Distritales a dar estricta aplicación a lo previsto por la legislación agraria y ambiental para la protección, conservación y restauración del suelo rural de producción agropecuaria y de conservación, atendiendo las disposiciones sobre ordenamiento del suelo rural; en particular, cuando se adelanten las actuaciones dirigidas a la revisión, ajuste o modificación de las normas urbanísticas estructurales, generales o complementarias que afecten el suelo rural.

PARÁGRAFO: La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, o la que haga sus veces, y los Procuradores Regionales, Distritales y Provinciales, de acuerdo con sus competencias, harán seguimiento, vigilancia y control al cumplimiento de lo previsto en este artículo.

SEGUNDO: EXHORTAR a las Autoridades Ambientales para que, en el marco de sus funciones legales, protejan el suelo rural y garanticen el respeto irrestricto de las disposiciones ambientales del suelo agropecuario y de conservación, vigilando el cumplimiento de las mismas, así como desarrollando las actuaciones administrativas a las que haya lugar, en atención a lo dispuesto en la parte VII del libro segundo del Decreto-Ley 2811 de 1974.

TERCERO: INSTAR a los Alcaldes Municipales y Distritales, a las Curadurías Urbanas, según el caso, para que se dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2.2.6.2.9 del Decreto 1077 de 2015, mediante el cual se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector de Vivienda, Ciudad y Territorio.

PARÁGRAFO: Con el fin de verificar el cumplimiento de lo establecido en el referido Decreto, a partir de la fecha, los curadores urbanos o las entidades municipales encargadas de la expedición de licencias, remitirán a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, o la que haga sus veces, copia de la remisión que hagan a la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente de la totalidad de las licencias de parcelación y construcción en suelo rural y rural suburbano que hayan otorgado.

CUARTO: EXHORTAR a las Corporaciones Autónomas Regionales en el estricto cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales, en lo referente a la vigilancia y control del ordenamiento territorial, respecto de la protección al suelo rural agropecuario.

QUINTO: SOLICITAR, con el fin de verificar el cumplimiento de esta Directiva, a partir de la fecha, a los Alcaldes Municipales y Distritales y a las Corporaciones Autónomas Regionales que informen a la Procuraduría Delegada para Asuntos

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

DIRECTIVA N.° 004

Ambientales y Agrarios, o la que haga sus veces, las actuaciones dirigidas a la revisión, ajuste o modificación de las normas urbanísticas estructurales, generales o complementarias que afecten el suelo rural.

SEXTO: RECOMENDAR a las autoridades judiciales la garantía de la adecuada aplicación de las normas agrarias y ambientales en las decisiones judiciales, en procura de la protección del suelo rural de conservación y producción agropecuaria, y con ello el cumplimiento de sus fines constitucionales.

SÉPTIMO: EXHORTAR al Instituto Geográfico Agustín Codazzi a actualizar y mantener a disposición de la ciudadanía en general, la información relativa al levantamiento de suelos y el inventario de las tierras del país.

OCTAVO: INSTAR a las distintas autoridades públicas a la aplicación de las normas agrarias y ambientales en el ejercicio de sus funciones, dando prioridad a la protección constitucional del campo colombiano y, en particular, a la producción de alimentos, agropecuaria y protección del suelo rural.

NOVENO: La Secretaría General de la Procuraduría General de la Nación se encargará de publicar la presente Directiva en la página web de la entidad, así como de comunicarla a los destinatarios especificados en la misma.

DÉCIMO: La presente Directiva rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Elaboró: Diego Trujillo Marín - Martha Carvajalino / Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Revisó: Diego Trujillo Marín - Felipe Clavijo Ospina / Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Aprobó: Julieta Riveros / Jefe Oficina Jurídica

Victor Giraldo
21-02-20.