



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

Bogotá D.C., miércoles, 23 de agosto de 2017



Al responder cite este Nro.
20171030541781

Doctor

Rubén Darío Montoya Mejía

Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Carrera 8 No. 12 B – 31 – Código Postal 11171

Ciudad

ASUNTO: Radicado 20179600548062 de fecha 3 de agosto de 2017 – Solicitud concepto jurídico bienes ocultos de la Nación –.

En atención a la solicitud de la referencia, en ejercicio del numeral 6 del Artículo 13 del Decreto 2363 de diciembre de 2013, la Oficina Jurídica procede a emitir concepto sobre los siguientes asuntos:

1. ¿Existen antecedentes en la Agencia Nacional de Tierras sobre la denuncia de predios baldíos como bienes ocultos de la Nación de conformidad con la Ley 110 de 1912?
2. ¿Para la Agencia Nacional de Tierras es procedente la denuncia de bienes baldíos inadjudicables como bienes ocultos, teniendo en cuenta su condición de máxima autoridad de tierras y administradora de los predios baldíos de la Nación?
3. ¿Es posible que los baldíos inadjudicables se consideren abandonados por parte de la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en razón a que están siendo explotados sin autorización o adjudicación de la ANT? ¿Lo anterior se ajusta la jurisprudencia del Consejo de Estado?

I. Competencia

En primer lugar, la Agencia Nacional de Tierras es competente para pronunciarse sobre el presente asunto como máxima autoridad de las tierras de la Nación y cuyo objeto consiste en ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, 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.



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Seguidamente, el Artículo 1, Capítulo 1, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 dispone lo siguiente:

***“Artículo 2.14.10.1.1. Competencia.** El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural administra en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, y en virtud de esa atribución puede adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, conforme a las normas de la Ley 160 de 1994, las contenidas en otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes, las del presente título y los reglamentos que expida el Consejo Directivo del Instituto por autorización legal.*

A su turno, el numeral 11 del Artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 contempla lo siguiente:

***“Artículo 4°. Funciones.** Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*

(...)

11. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

II. Competencia y viabilidad jurídica para que la ANT adelante la denuncia de bienes ocultos de la Nación en los términos de la Ley 110 de 1912.

A efectos de realizar un pronunciamiento de fondo, en la solicitud que se traslada a esta oficina por parte del Ministerio y Desarrollo Rural (MADR), no es posible establecer la naturaleza jurídica de los presuntos predios respecto de los cuales se pretenden adelantar las denuncias. En ese orden de ideas, resulta pertinente que se indique las cédulas catastrales de los inmuebles, el número de folio de matrícula, los levantamientos topográficos, los títulos de dominio que tengan relación con los inmuebles o cualquier tipo de información que conduzca a su plena identificación material como jurídica.

En el texto de la consulta se afirma que la inquietud surge del interés que se certifique la existencia de bienes inadjudicables que hoy son explotados de manera ilegal, y que pese a ser titulares el MADR y la Agencia Nacional de Tierras, se encuentran abandonados y usurpados por particulares, a fin de solicitar el inicio de un proceso contractual. En ese orden de ideas y de acuerdo con las competencias descritas en el Decreto 2363 de 2015, la ANT carece de competencia para intervenir, asesorar o autorizar la celebración de contratos respecto de bienes baldíos inadjudicables, así estos se encuentren en posesión de terceros.

En ese sentido, dentro de la misión de la ANT se encuentra administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación, sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del Artículo 85 de la Ley 160 de 1994. Sin embargo, no existe competencia alguna



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

para que la ANT certifique la situación jurídica de un predio respecto ni siquiera se ha identificado y sobre el cual se pretende celebrar un contrato.

Eventualmente, la tarea que podría adelantar la entidad para regularizar y titular predios estatales, serían aquellos que hubieren sido ingresados al Fondo Nacional Agrario y que estuvieren ocupados sin el consentimiento previo de la ANT. La segunda posibilidad es que se tratara de inmuebles baldíos de la Nación sujetos a un proceso de titulación y adjudicación por la vía de la Ley 160 de 1994.

Entonces, para el primer caso tendría que tenerse en cuenta lo prescrito en el Artículo 87 de la Resolución No. 740 de junio de 2017 proferida por la ANT según la cual se expidió el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, en el cual se señaló lo siguiente:

“Artículo 87. Trámites de regularización de predios Fondo Nacional Agrario. Los trámites de regularización de la ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario se resolverán conforme a los reglamentos que en virtud de la Ley 160 de 1994 se hubiesen expedido para tales propósitos.

Las ocupaciones que se hubiesen producido con posterioridad a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 en ningún caso dará lugar a la adjudicación de los predios ocupados, sino exclusivamente en virtud de la aplicación de las reglas de selección previstas en el Artículo 88 del presente resolución.”

Así las cosas, para resolver la primera hipótesis consistente en regularizar y titular predios ingresados al Fondo Nacional Agrario, ocupados sin el consentimiento previo de la ANT, será preciso acudir al Acuerdo 349 de 2014 del Incoder, teniendo en cuenta que podría tratarse de ocupaciones ocurridas hace varios años atrás. De ahí la importancia que se adelante la identificación de los inmuebles respecto de los cuales se eleva la solicitud, pues resulta notoria la diferencia con la figura de los *bienes ocultos* que aborda el Artículo 1° de la Ley 27 de 1935. En relación con la segunda posibilidad de que se trate de predios baldíos de la Nación sujetos a un proceso de titulación y adjudicación por la vía de la Ley 160 de 1994, se deberá observar entonces el procedimiento previsto en el Capítulo 5, Título 10, Parte 14, Libro 2 del Decreto 1071 de 2015.

II. El titular de los bienes inmuebles sin dueño es la Nación

Así las cosas, en Colombia la propiedad de las tierras baldías pertenece a la Nación y solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través de las distintas autoridades que tienen competencia para su adjudicación, sin perjuicio de que la presunción *iuris tantum* indique que el derecho dominio se debe inclinar por una naturaleza pública, cuando se carece de un propietario privado registrado respecto de un inmueble. Por lo anterior, no se puede desconocer la titularidad estatal de los predios baldíos, entendidos como todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país, que carecen de otro dueño, o que hubiesen vuelto al dominio del Estado, en virtud del artículo 675 del Código Civil. De este modo, dentro de dicha categoría se incluyen los predios con o sin cédula catastral, sin antecedente registral, o



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

aquellos que teniendo un folio de matrícula inmobiliaria no constituyeron derechos reales sobre la misma, incluso si están indebidamente ocupados.

En ese orden de ideas, antes que denunciar los baldíos que por diversas causas estuvieren abandonados, el deber legal de la ANT está es en consultar frente a cada caso concreto, si existen los presupuestos para adelantar los procesos agrarios que contempla el título XIX del Decreto 1071 de 2015, a saber: a) proceso agrario de clarificación, desde el punto de vista de la propiedad (Artículo 2.14.19.6.1.) siendo su finalidad establecer la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. A su turno, b) el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados (Artículo 2.14.19.5.1.) persigue recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares. Esta tarea es hoy una prioridad en política pública si se mira el conjunto de esfuerzos para dar cumplimiento al Auto 222 de mayo de 2016 a través del cual se verificó la observancia de la Sentencia T – 488 de julio de 2014, incluida la formulación del “Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales” el cual incorporó una metodología para la materialización de las órdenes judiciales en mención, incluida la conformación de un inventario de predios baldíos.

III. Los bienes ocultos y los procesos agrarios.

Así las cosas, el predio respecto del cual se encuentre reunidos los presupuestos para adelantar un proceso agrario que esté contemplado en el Título XIX del Decreto 1071 de 2015, no puede ser reconocido sumariamente como un *bien oculto* conforme a la Ley 110 de 1912, toda vez que respecto de estos se tiene una certeza mínima: el origen de la propiedad inmobiliaria es de carácter público, y además, es conocible su título primigenio.¹

En efecto, el Artículo 1° de la Ley 27 de 1935 describe los *bienes ocultos* en los siguientes términos:

¹ A continuación se citan las causales fijadas por el Consejo de Estado para la declaratoria de un predio como un *bien oculto*: “El anterior recuento normativo y jurisprudencial resulta suficiente a la Sala para afirmar que hay uniformidad jurisprudencial respecto de los requisitos que establece la ley para que un bien sea declarado oculto y que estos son: a. Que el bien esté en el patrimonio del Estado con título claro de dominio. b. Que las autoridades lo ignoren o desconozcan. c. Que su primitivo carácter de propiedad pública se haya oscurecido, debido, entre otras circunstancias, a su abandono por parte de la entidad propietaria. d. Que por ello su dominio se haya vuelto litigioso y que su recuperación para el Estado amerite el adelantamiento de acciones.” Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado Ponente: Ramiro Saavedra Becerra, fecha 23 de noviembre de 2005, Radicado 11001-03-26-000-1994-00172-01 (10172)



MINAGRICULTURA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

"Artículo 1o. Son bienes ocultos de la Nación, de los Departamentos y de los Municipios, y pueden denunciarse como tales, aquellos que, además de estar simplemente abandonados en su sentido material por la entidad dueña de ellos, estén en condiciones tales, que su carácter de propiedad pública se haya hecho oscuro hasta el punto de que para que entren de nuevo a formar parte efectiva del patrimonio común de la Nación, de los Departamentos o de los Municipios, respectivamente, haya necesidad de ejercer acciones en juicio."

A su turno, el Artículo 48 de la Ley 160 de agosto de 1994 señaló lo siguiente:

"Artículo 48. (...)

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público. (...)

Atendiendo la finalidad del Artículo 64 de la Constitución Política, la denuncia de *bienes ocultos* que menciona la Ley 27 de 1935, no puede contradecir en primer lugar la ruta legal que se ha previsto para desvirtuar la presunción que se colige en el Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, instituida para reconocer la propiedad privada de un bien inmueble, es decir, si éste ha salido del dominio del Estado, incluso si se omitió dar aplicación al Artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

La prevalencia del criterio del dominio público sobre los bienes sin dueño es una regla ampliamente aceptada en el ordenamiento jurídico, lo cual prohíbe que se haga un reconocimiento expreso sobre la pérdida de la titularidad estatal en razón a un abandono material, dado que esta situación no tiene la capacidad para hacer mutar la naturaleza jurídica del predio, al punto de sustraer el bien del dominio estatal.

Por tanto, si se desea acreditar derechos completos por parte de un particular, se debe desvirtuar la presunción citada. En segundo lugar, la oscuridad que menciona la norma anterior, proviene justamente del análisis que se efectúe del título de adquisición del inmueble, evento en cual el proceso de clarificación ofrecería las herramientas necesarias para establecer su naturaleza. En ese sentido, si se llegara a evidenciar la necesidad de una recuperación material o jurídica, sería inocuo el ejercicio de una acción con ocasión de un litigio, circunstancia que sí se advierte en la denuncia de los *bienes ocultos*.

En suma, teniendo en cuenta las precisiones formuladas y acreditados los requisitos para adelantar la denuncia de bienes ocultos, este procedimiento es procedente en la medida en que se ajuste a la legislación, salvo que no riña con las disposiciones del ordenamiento



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

jurídico a partir de las cuales la Agencia Nacional de Tierras administra los bienes baldíos de la Nación y los que integra el Fondo Nacional Agrario, según fue explicado. Finalmente, el presente concepto no es de obligatorio cumplimiento o ejecución, de acuerdo a lo prescrito en el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,

NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Mauricio Moscoso Díaz / Abogado Contratista



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



MINAGRICULTURA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20174200185631

Fecha: 01-08-2017

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS -ANT-

Radicado 20179600548062

Fecha: 2017-08-03 12:17:18

Destino:

Asunto: SOLICITUD DE CONCEPTO JURIDICO BIENES O

www.agenciadetierras.gov.co

Bogotá, D.C.

Doctora

Natalia Hincapié Cardona

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Agencia Nacional de Tierras

Bogotá

2143 57 41

Asunto: Solicitud concepto jurídico bienes ocultos de la Nación.

Estimada Dra. Hincapié, cordial saludo,

En atención a una petición radicada en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, comedidamente solicitamos su apoyo, como máxima autoridad de tierras del país, para lograr dar una respuesta adecuada y sin riesgos para la propiedad pública o para la construcción del inventario de baldíos de la Nación sobre el tema que expondremos a continuación.

El Derecho de Petición cuenta a grandes rasgos, con las siguientes solicitudes:

(...) "Si saben o no saben de la existencia y en qué departamento está ubicado un inmueble rural (baldíos inadjudicables y usufructuados ilegalmente sin adjudicación), de la Nación Propiedad del Ministerio de Agricultura abandonado al control del Estado - Ministerio de Agricultura - Agencia Nacional de Tierras como administradora".

"De no tener conocimiento ósea desconocen cuáles son los inmuebles rural (Baldíos inadjudicables y usufructuados ilegalmente sin adjudicación) de la Nación propiedad del Ministerio de Agricultura abandonado al control del Estado Ministerio de Agricultura- Agencia Nacional de Tierras como administradora, que están ocultos o abandonados ruego e insisto así me lo certifiquen"

MI petición obedece a que me certifiquen si desconocen cuáles son los bienes ocultos (baldíos inadjudicables), que ustedes no tiene en su poder, sobre el cual pretendo yo pedir que se haga un proceso contractual acorde a las normas acá mencionadas, que desconocen cuál es el bien que tiene oculto, o de lo contrario deberían decirme que saben ustedes no solo de la existencia si no que lo tiene en su poder y posesión, ya que pese a ser los baldíos imprescriptibles y solo adjudicables, han sido objeto de usurpación y ocultamiento por el abandono del mismo de su parte, como ente encargado de velar por su conservación y protección del estos baldíos que hacen parte del patrimonio nacional".

Como se observa la petición se refiere a certificaciones sobre el desconocimiento de predios baldíos inadjudicables, que según el peticionario han sido abandonados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y que son explotados de manera ilícita, sin adjudicación por parte de la entidad competente.

Considerando lo anterior les solicitamos comedidamente emitir concepto jurídico en donde se indique:



MINAGRICULTURA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20174200185631

Fecha: 01-08-2017

-¿Existen antecedentes en la Agencia Nacional de Tierras sobre la denuncia de predios baldíos como bienes ocultos de la Nación de conformidad con la Ley 110 de 1912?

¿Considerando los argumentos expuestos por el peticionario, la Agencia Nacional de Tierras como administradora de los predios baldíos de la Nación y máxima autoridad de tierras, encuentra procedente la denuncia de bienes baldíos inadjudicables como bienes ocultos?

¿Es posible de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre los requisitos para la declaratoria de bienes ocultos, que los baldíos inadjudicables, se consideren abandonados por parte de la Agencia Nacional de Tierras-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el hecho de encontrarse en el predio una persona explotándolos, sin autorización o adjudicación por parte del Incoder, Incora hoy Agencia Nacional de Tierras?

Quedamos atentos a su respuesta y apoyo dado que la respuesta que se brinde al derecho de petición puede tener efectos en la construcción del inventario de predios baldíos de la Nación, se encuentra en términos y vence el próximo 12 de agosto de 2017, agradecemos dar la mayor prioridad a este requerimiento.

Cordialmente,

Rubén Darío Montoya Mejía

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Proyecto: CVELANDIA