

MEMORANDO

22 de Abril de 2020



Al responder cite este Nro.  
20201030071633

PARA: **JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ**  
Director de Acceso a Tierras

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la aplicación artículo 73 de la Ley 1955 de 2019 - su memorando 20204000039073.

Cordial saludo,

En atención a la consulta radicada bajo el número del asunto, en ejercicio de la función asignada a esta oficina en el numeral 8º del artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el asunto, en los siguientes términos:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

De la consulta efectuada podría deducirse, entre otros asuntos, que no habría identidad de criterios entre la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT, con relación a la situación jurídica de los predios sobre los cuales la Agencia debe manifestar el desistimiento respecto de su traspaso a esta, por lo que se formula a esta oficina las siguientes preguntas:

1. “¿Qué se entiende por bienes inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio que no tengan la vocación descrita en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificado por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017?”.
2. “¿La Agencia Nacional de Tierras debe manifestar desistimiento sobre bienes inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio para que el Administrador del Frisco adelante los procesos de enajenación temprana?”.
3. “¿En qué casos, la Agencia Nacional de Tierras debe desistir de la transferencia de bienes inmuebles rurales?”.

II. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

Para comenzar, el artículo 2.14.17.10 del Decreto Único Reglamentario No. 1071 de 2015, señala de manera concreta que el INCODER (ahora la ANT) **solicitará a la SAE la transferencia de aquellos bienes con declaratoria de extinción de dominio que sirvan al cumplimiento de sus fines misionales**, siempre y cuando los mismos estén completamente saneados en los aspectos financiero, físico y administrativo, lo cual, entre otras, implica que estén libres de deudas, de perturbaciones a la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos. Y agrega que dicho saneamiento se entenderá extendido a la inexistencia de contratos de arrendamiento con plazos u obligaciones pendientes.

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321  
Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



Esta Oficina debe subrayar que la observancia de las previsiones del artículo mencionado resulta absolutamente indispensable para evitar futuros problemas tanto para la Agencia como para los eventuales beneficiarios de la adjudicación de tales predios, dado que, como ordena la normatividad referida a la dotación de tierras a las familias carentes de ese factor productivo, el propósito que impulsa a la ANT se dirige, entre otras cuestiones, a solicitar la transferencia de predios con declaratoria de extinción de dominio, es decir, la adjudicación de los mismos a quienes reúnan los requisitos para ello, una vez los predios se encuentren dentro del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral creado y previsto por el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.

Con esa primera precisión normativa de fondo, es absolutamente claro que mientras los predios no cuenten con la declaratoria de extinción de dominio, vale decir, que el derecho de dominio sobre los mismos no les haya sido extinguido a sus propietarios a través de sentencia judicial ejecutoriada, la Agencia no está facultada para solicitar su transferencia.

En el mismo sentido, el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, *“Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio”*, señala también, de manera clara, la administración y destinación que ha de darse a los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, estableciendo que los predios rurales no tendrán la destinación prevista para los demás bienes, por cuanto, se entiende, que los mismos deben destinarse a las situaciones previstas en el numeral 1.1.1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz Estable y Duradera, esto es, el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, y agotado lo allí ordenado, deben ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de la citada Ley 1708 de 2014.

Respecto de la enajenación temprana y otros eventos, el artículo 93 de la codificación en cita, entre otros asuntos, establece:

*“ARTÍCULO 93. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN. El administrador del Frisco, previa aprobación de un Comité conformado por un representante de la Presidencia de la República, un representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y un representante del Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sociedad de Activos Especiales SAS en su calidad de Secretaría Técnica, deberá enajenar, destruir, demoler o chatarrizar tempranamente los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:*

- 1. Sea necesario u obligatorio dada su naturaleza.*
- 2. Representen un peligro para el medio ambiente.*
- 3. Amenacen ruina, pérdida o deterioro.*
- 4. Su administración o custodia ocasionen, de acuerdo con un análisis de costo-beneficio, perjuicios o gastos desproporcionados a su valor o administración.*
- 5. Muebles sujetos a registro, de género, fungibles, consumibles, perecederos o los semovientes.*
- 6. Los que sean materia de expropiación por utilidad pública, o servidumbre.*
- 7. Aquellos bienes cuya ubicación geográfica o condiciones de seguridad implique la imposibilidad de su administración.*

*(...)”.*

Nótese que, a diferencia de lo previsto por el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, para la administración y destinación **de los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio**, la enajenación temprana, chatarrización, demolición y destrucción, previstas por



el artículo 93 de la misma ley, son aplicables **a los bienes con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio** cuando se presente alguna de las circunstancias allí enunciadas.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, prevé que cuando los predios rurales a los que se les haya extinguido el dominio ya no deban ir al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral previsto en el punto 1.1.1 del Acuerdo Final, deben ser objeto de enajenación temprana de conformidad con el artículo 93 de la citada Ley, habrá de entenderse que, en tales circunstancias, a futuro los predios a los que se les extinga el dominio también podrían ser enajenados de manera temprana.

Como quiera que, al parecer, existe diferencia de criterio con relación a la interpretación y aplicación del artículo 73 de la Ley 1955 de 2019, que adicionó un párrafo al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, daremos una mirada a su contenido para tratar de que, en consonancia con las normas ya citadas, podamos conocer y entender su propósito y ver su aplicación en los casos de interés de la Agencia:

El mencionado artículo 73 de la Ley 1955 de 2019, es del siguiente tenor:

*“ARTÍCULO 73. ENAJENACIÓN TEMPRANA, CHATARRIZACIÓN, DEMOLICIÓN Y DESTRUCCIÓN. Adiciónese un párrafo al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual quedará así:*

*PARÁGRAFO. Cuando se trate de bienes inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio que no tengan la vocación descrita en el artículo 91 de la presente Ley, la entidad beneficiaria de dichos inmuebles comunicará tal situación y el administrador del FRISCO quedará habilitado para enajenarlos tempranamente.*

*Los recursos que se obtengan de la comercialización de estos predios serán entregados en su totalidad al Gobierno nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por este.”.*

En concordancia con el tipo de bienes a los que hace referencia el artículo 93 de la ley 1708 de 2014, es decir, aquellos que se encuentran inmersos en un proceso de extinción de dominio, el párrafo adicionado por el artículo 73 de la Ley 1955 de 2019, hace referencia a los bienes inmuebles rurales en proceso de extinción de dominio, para señalar que aquellos que no tengan la vocación descrita en el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, la entidad beneficiaria de tales bienes, comunicará tal situación con lo que el administrador del Frisco queda habilitado para enajenarlos tempranamente y los recursos que se obtengan de tal enajenación serán entregados al gobierno nacional para ser destinados a programas de acceso a tierras.

Así las cosas, salvo mejor criterio, esta oficina considera que en razón a que tanto el artículo 2.14.17.10 del Decreto Único Reglamentario No. 1071 de 2015 y el artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, establecen, respectivamente, i) Que los predios rurales de los cuales la ANT debe solicitar su transferencia son aquellos con declaratoria de extinción de dominio, y ii) Que los que se destinen al punto 1.1. 1 del Acuerdo Final (Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral), han de ser los bienes sobre los que se declare la extinción de dominio, por lo que no habría lugar a que la Agencia Nacional de Tierras se encuentre en la condición prevista por el artículo 73 de la Ley 1955 de 2019, es decir, de entidad beneficiaria de inmuebles en proceso de extinción de dominio, salvo, quizá, los casos en que el antiguo Incoder haya recibido en asignación provisional predios en esa condición y la ANT, eventualmente, pueda haber continuado con tal asignación.

En ese orden, a pesar de que tal condición se diese respecto de algunos predios que hubiese recibido el Incoder de manera provisional y que el respectivo proceso judicial de extinción del derecho de dominio no haya culminado, en consideración de esta oficina, la comunicación a la que se refiere el párrafo adicionado por el artículo 73 de las Ley



1955 de 2019 al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, no se debería producir por el solo hecho de que el predio se halle aún en proceso de extinción de dominio, sino porque de acuerdo con sus condiciones no es apto o carece de vocación para adelantar procesos de dotación de tierras en el marco de la reforma rural integral.

Así las cosas y a pesar de que eventualmente pudiese haber algunos predios en tales condiciones, la comunicación a la que se refiere el mencionado párrafo del artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, en criterio de esta oficina, no equivale al llamado desistimiento que se menciona en la consulta y, menos aplicable aún sería tal figura, respecto de predios de los cuales la Agencia no haya solicitado su transferencia, en tanto su dominio no ha sido extinguido y apenas se encuentra en proceso de extinción.

Sin perjuicio de lo anterior, podría considerarse que lo previsto por el párrafo introducido por la Ley 1955, puede servir para que, a través de una articulación temprana entre la SAE y la ANT, la primera pueda enajenar tempranamente, aún sin terminar el proceso de extinción, los inmuebles rurales que cumplan con dos condiciones (i) no tener vocación productiva agropecuaria y (ii) responder a alguno de los supuestos indicados en el artículo 93 del código de extinción.

Una consideración en tal sentido, permitiría comprender por qué el párrafo habla de “*bienes inmuebles rurales en proceso de extinción*” cuando, como es innegable, la solicitud de transferencia de la ANT solo puede recaer sobre bienes ya extinguidos.

En tal sentido, considera esta oficina, que la comunicación a la que se refiere el párrafo adicionado al artículo 93 de la Ley 1702 de 2014, tendría razón de ser, con respecto de predios que estando aún en proceso de extinción de dominio, no reúnan las condiciones de aptitud para programas de reforma rural integral y por tanto puedan ser objeto de enajenación temprana.

### III. CONCLUSIÓN

De conformidad con el análisis normativo y las consideraciones realizadas, a manera de manera de conclusión se da respuesta a las preguntas formuladas, así:

#### a. A la pregunta 1.

De acuerdo con el objeto de la Agencia, en tales condiciones se debe ubicar el predio que, además de encontrarse inmerso en un proceso de extinción judicial del derecho de dominio, no reúna las características para adelantar proyectos productivos y por tanto las condiciones para adelantar con él programas de dotación de tierras a beneficiarios de reforma rural integral.

#### b. A la pregunta 2.

Si como se expuso antes, los inmuebles en proceso de extinción de dominio no pueden ser objeto de solicitud de transferencia por parte de la ANT, tampoco habrá lugar a la manifestación de desistimiento, en tanto no cabría desistir de una solicitud que no se ha realizado.

#### c. A la pregunta 3.

En el contexto de esta pregunta, habría lugar al desistimiento por parte de la Agencia, cuando por deficiente información o elementos de juicio, se haya solicitado la transferencia de un predio al que se le haya extinguido el dominio y se constate que no es apto para adelantar programas de dotación de tierras en el marco de la reforma rural integral y/o no reúne las exigencias previstas por el artículo 2.14.17.10 del Decreto Único Reglamentario No. 1071 de 2015.



Lo anterior, sin perjuicio de lo ya expresado en la parte final de las consideraciones, acerca de la comunicación a la que hace referencia el parágrafo adicionado al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, respecto de predios “*en proceso de extinción del dominio*”, comunicación que, en caso de hacerse, no equivaldría a un desistimiento en estricto sentido.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Atentamente,



**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**

Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Héctor Cárdenas

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá  
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
Sede Servicio al Ciudadano  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321  
Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511