



MEMORANDO

24 de Noviembre de 2020
Bogotá D.C., 2020-11-23 15:02



Al responder cite este Nro.
20201030280153

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

DE: **JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico respecto implicaciones por traslape de predios adquiridos con fines de reforma agraria y títulos mineros vigentes no concesionados. Radicado ANT 20204000196753.

Teniendo en cuenta el memorando del asunto, por el que solicita que esta Oficina rinda concepto sobre las implicaciones jurídicas o de restricción para la adquisición de un predio que presenta traslape con título minero vigente no concesionado, la Oficina Asesora Jurídica en el marco de lo dispuesto por el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015 emite pronunciamiento al respecto, teniendo en cuenta los siguientes:

I. ANTECEDENTES

En su solicitud se expresa, entre otros asuntos, que el predio denominado LOS LLANITOS, con folio de matrícula inmobiliaria 122-11296, ubicado en la vereda Romerillos del municipio de Bolívar del departamento del Cauca, presenta superposición con título minero vigente de conformidad con la información suministrada por la Agencia Nacional de Minería. Agrega que el predio en mención cruza con áreas estratégicas mineras, que son áreas potenciales para otorgamiento de títulos. De su escrito se extractan los siguientes apartes, en los que esta oficina considera, se describen sus inquietudes respecto del asunto:

“Si bien es cierto, la restricción por el cruce con áreas de explotación de recursos naturales no renovables implica inadjudicabilidad en el caso de predios baldíos (art 1, parágrafo 1 de la Ley 1728 de 2014), queremos saber si los predios adquiridos por el mecanismo de compra directa que ingresan al fondo de Tierras de la ANT en calidad de Bienes Fiscales Patrimoniales, corren la misma suerte, pues legalmente no aplicaría la Ley 1728 como restricción para la compra ni adjudicación.

La Dirección de Acceso a Tierras conoce la prohibición de adjudicación para baldíos en buffer 2.5km establecido por la Ley 1728 de 2014; bajo el principio de seguridad tanto para la actividad de explotación de recursos no renovables, como para los operadores y para las comunidades, razón por la cual queremos conocer si este principio de seguridad podría hacerse extensible a otros casos y/o predios, o si por el contrario no aplica.

(...)



No obstante, quisiéramos precisar y ampliar para mayor entendimiento, que implicaciones jurídicas o restricción de carácter técnico o ambiental afecta las condiciones para la compra y producción agropecuaria....”.

II. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

III. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES LEGALES

En referencia a los procedimientos de compra directa de predios, mejoras y servidumbres que realiza la Agencia Nacional de Tierras con fines de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad, resulta necesario mencionar lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, así como lo reglado por la Parte 14, Título 6 del Decreto 1071 de 2015, en el que se consagran los requisitos y etapas correspondientes que debe seguir la entidad para realizar la compra directa de un predio rural.

Respecto de las tierras adquiribles, el artículo 2.14.6.1.2 del Decreto mencionado establece:

“Artículo 2.14.6.1.2. Tierras adquiribles. Son susceptibles de adquisición directa o por expropiación, para la realización de los programas de reforma agraria, todos los inmuebles rurales y mejoras que cumplan con los requisitos o exigencias mínimas contempladas en reglamento que para tal efecto expida el Consejo Directivo del INCODER, con arreglo a las políticas, criterios y prioridades que señalen el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el mencionado Consejo Directivo.”.

Al revisar las normas citadas es dable concluir, que dentro del proceso de compra de predios para su posterior adjudicación no hay disposición alguna que consagre una restricción en cuanto al área o distancia que deba existir entre una zona de explotación de recursos no renovables y area o superficie que pretenda adquirirse, como sí sucede para la adjudicación de baldíos, según lo previsto en el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1º de la Ley 1728 de 2014.

Bajo el citado precepto, cuando se trate de la adjudicación de terrenos baldíos que se encuentren dentro del área de 2500 metros alrededor de las zonas de explotación de recursos naturales no renovables, existe una prohibición expresa para la Agencia Nacional de Tierras de adjudicarlos. De acuerdo con lo expuesto, se hace necesario para el desarrollo del presente concepto, resolver el siguiente interrogante, ¿Es posible aplicar el artículo 67, parágrafo primero literal a) de la Ley 160 de 1994 a los procesos de compra directa?

Para resolver el interrogante formulado, podemos comenzar por afirmar que, si bien el artículo 8º de la Ley 153 de 1887 permite que cuando no haya ley exactamente aplicable

Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1,Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

 /agencianacionaldetierras
 /agenciatierras
 /AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



a un caso particular se empleen las leyes que regulen casos o materias semejantes, para el asunto objeto de análisis no sería procedente, a juicio de esta Oficina, el uso de la analogía, pues ésta tiene limitantes cuando se trata de reglas que consagran restricciones o prohibiciones. Así lo ha establecido el Consejo de Estado, al señalar: *“También por virtud del principio de legalidad y de las garantías al debido proceso, la jurisprudencia ha considerado que la analogía tiene restricciones en materia tributaria, sancionatoria, de inhabilidades e incompatibilidades y, en general cuando se utiliza para extender el ámbito de aplicación de normas exceptivas o prohibitivas”* (Negrilla fuera del texto).

En ese orden de ideas, la respuesta al primer interrogante planteado debe ser negativa, es decir que la ANT no puede hacer uso de la analogía para el caso de compra directa de predios privados, aplicando la restricción del literal a) parágrafo 1º del artículo 67, modificado por el artículo 1º de la Ley 1728 de 2014, por ser esta una norma de carácter prohibitivo.

Pese a lo hasta aquí dicho, esta oficina considera que las áreas y dependencias encargadas de adelantar los procedimientos de compra deben hacer uso de las herramientas procedimentales existentes, en aras de prever la protección de los futuros adjudicatarios y de garantizar que los predios a adquirir cumplan con los requisitos o exigencias mínimas necesarias para el cumplimiento de la finalidad perseguida por la adquisición, de manera que, para el caso de predios con destino a adjudicatarios campesinos, en tales predios se pueda adelantar eficazmente la producción en los renglones o actividades que en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 se indican, al señalar que se entiende por Unidad Agrícola Familiar, así:

“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), 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.”

En este sentido, cabe resaltar que en el procedimiento para la adquisición directa de tierras se establece que la ANT debe ordenar las diligencias que considere necesarias para la identificación, selección, verificación de la aptitud y valoración de los predios rurales, lo que supone la obligación de adelantar una visita técnica y de solicitar o elaborar un levantamiento topográfico conforme las normas técnicas dispuestas para el efecto¹.

¹ Decreto 1071 de 2015 **Artículo 2.14.6.3.1. Identificación y Estudio Técnico.** El Instituto adelantará las diligencias indispensables para determinar la aptitud agropecuaria de los predios rurales propuestos u ofrecidos en venta, dispondrá la entrega por parte de los interesados de los planos que permitan la identificación predial, elaborados conforme a las disposiciones y requisitos técnicos exigidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o adoptados por el Incoder y ordenará su avalúo, siempre y cuando que los predios cumplan con las condiciones mínimas señaladas por el Consejo Directivo.

Ley 160 de 1994 artículo 32 numeral 1. Cuando se trate de los programas previstos en el artículo anterior, para la adquisición de los predios respectivos el Instituto se sujetará al siguiente procedimiento: 1. Con base en la programación que se señale anualmente, el Instituto practicará las diligencias que considere necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes.

Calle 49 No. 57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

/agencianacionaldettierras
 /agenciaterras
 /AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>



De esta forma, bien puede resultar que a partir de las diligencias descritas se concluya que un predio de propiedad privada, traslapado con un área de buffer minero, resulte inviable para el futuro proceso de dotación de tierras en favor de campesinos y trabajadores rurales, no por el hecho de resultar aplicable la prohibición del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, sino por la potísima razón de no contar el respectivo inmueble con vocación productiva agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, o de presentar características que supongan riesgos no mitigables para las personas o comunidades interesadas.

Los resultados de dichas diligencias y de los documentos recabados son los que determinarán si la Agencia debe emprender las gestiones orientadas a la adquisición de predios, mejoras y servidumbres de propiedad privada.

IV. CONCLUSIONES

Con fundamento en las normas reseñadas y en las consideraciones expuestas, la Oficina Jurídica concluye:

1. Que, en principio, no habría restricciones jurídicas para la adquisición directa de predios que se crucen con zonas de explotación de recursos naturales no renovables, puesto que no existe disposición normativa que lo prohíba.
2. Que lo anterior no obsta, sin embargo, para que este tipo de predios deban ser descartados cuando durante el procedimiento de compra se evidencie, por el área técnica encargada, que, justamente por su cercanía a la explotación minera o de hidrocarburos, se pueda poner en riesgo la salud y la vida de los futuros adjudicatarios, o que la misma característica afecte la vocación productiva del inmueble en cuestión, de conformidad con lo previsto en el artículo 38 de Ley 1690 de 1994, como actividades que puedan adelantarse en el predio considerado como Unidad Agrícola Familiar (UAF).

Finalmente, en cuanto al predio denominado “LOS LLANITOS”, ubicado en la vereda Romerillos del municipio de Bolívar, departamento del Cauca, identificado con folio de matrícula inmobiliaria 112-11296, es la Dirección de Acceso a Tierras la llamada a determinar si la compra de dicho inmueble resulta procedente y si su colindancia con la zona de explotación de recursos naturales no renovables, más allá de toda duda razonable, no reviste un perjuicio futuro a los adjudicatarios, basados en el expediente de compra y en las diligencias que se lleven a cabo de acuerdo a la normatividad vigente.

Cordialmente,


JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó.: Norma Perdomo
Revisó: Héctor Cárdenas – Gabriel Carvajal



El campo
es de todos

Minagricultura

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

Bp5VbZ-ymMzpu-p4We-oSj8G-pdcZX



Calle 43 No.57-41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Cra 13 No. 54-55 Piso 1, Torre SH, Bogotá
Línea de atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

 /agencianacionaldetierras

 /agenciatierras

 /AgenciaTierras

<https://www.agenciadetierras.gov.co/>