



El campo
es de todos

Minagricultura

27 de Noviembre de 2020

MEMORANDO

Bogotá D.C., 2020-11-27 12:41

20201030286863
Al responder cite este Nro.
20201030286863

PARA: **[JOSE ALEJANDRO DE LIMA CIODARO]**
Dirección General Cargo

DE: **JOSE RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**
Jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Solicitud de Concepto del Proyecto de Ley 136 de 2020 Senado. Radicado
ANT No. 20201000272833

En los siguientes términos damos respuesta al memorando relacionado en el asunto, por medio del cual solicita concepto jurídico sobre el Proyecto de Ley No. 136 de 2020 “*Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales*”.

SOBRE EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO

Previo a entrar al fondo del asunto, es menester indicar que la Agencia Nacional de Tierras emitirá el presente concepto conforme a las competencias asignadas por el Decreto 2363 de 2015¹, que dispuso su creación como máxima autoridad de las tierras de la Nación, que le asignó por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, 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.

Establecido lo anterior, se procede a examinar el Proyecto de Ley No. 136 de 2020, el cual tiene como finalidad implementar una política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la

¹ “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura”



protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

Así mismo, busca generar un proceso de sinergia y concurrencia entre las entidades con competencia ambiental, rural, económica y social y entre estas con las comunidades y su hábitat, que contribuya a la protección, recuperación y restauración ambiental de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales.

Adicionalmente, se encamina a favorecer el proceso de reconocimiento a los pobladores de especial protección constitucional y a facilitar la recuperación de los bienes públicos rurales de la nación para destinarlos a lo que constitucionalmente están definidos y poder migrar hacia las actividades económicas según los usos vocacionales y ambientalmente sostenibles del territorio; haciendo uso de los instrumentos de ordenación de los cuerpos de agua, como lo son los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, como baluarte de la ordenación agraria y ambiental del país.

Igualmente, se dirige a limitar los bienes objeto del proyecto de ley, pues tiene la intención de permitir que en ellos solo se realicen actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto, que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones de usuarios de cada área.

Teniendo en cuenta el contenido del proyecto así descrito y conforme a las competencias misionales de la Agencia Nacional de Tierras, esta Oficina requirió a la Dirección Jurídica de Tierras de esta entidad para que se pronunciará frente al Proyecto de Ley, la cual efectuó un análisis técnico de la materia, que será tenida en cuenta en la formulación del presente concepto.

ANÁLISIS JURÍDICO

- **Sobre el articulado del proyecto:**

Frente al epígrafe del proyecto de ley, se sugiere que coincida con los **bienes de uso público objeto de un proceso de deslinde o delimitación** (artículo 2.14.19.7.2. del Decreto Único de 2015), ya que al dejarlo tan específico se considera que deja por fuera otros ecosistemas lenticos y loticos sobre los cuales también actúa la ANT en el marco de los procesos de deslinde.

En todo caso, si el objeto del proyecto recae solo sobre algunos de los bienes objeto del procedimiento, aún así se considera que su epígrafe debe conectarse con el artículo primero del mismo, en el que se habla de islas de ríos, madre viejas desecadas de los ríos. Igualmente, se sugiere añadir la figura de los humedales, toda vez que se menciona en la parte motiva de este proyecto.



Respecto de lo señalado en el artículo 1°. Objeto de la Ley, específicamente en lo relacionado con las sabanas inundables, se sugiere aclarar los bienes que serían objeto de intervención, teniendo en cuenta que en el desarrollo del documento y en la exposición de motivos se mezclan indistintamente las definiciones de sabanas comunales con sabanas inundables y al respecto es preciso aclarar que la diferencia entre las sabanas inundables y las sabanas comunales es muy amplia y, por lo tanto su intervención y consecuencias.

En efecto, el paisaje de sabana es propenso a la inundación en temporada de precipitaciones fuertes o más comúnmente conocido como invierno, lo que las configura como sabanas inundables. **El dar tratamiento de objeto de deslinde a todas las sabanas inundables del país comprometería la mayoría de los departamentos de Arauca y Casanare, entre otros, lo que conllevaría a una inseguridad jurídica mayor a la que hoy se presenta.** Por otra parte, las sabanas comunales a las que hace alusión el Decreto Único Compilatorio 1071 de 2015 son aquellos terrenos “... *generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar*”. Así mismo se sugiere añadir la figura de los humedales, toda vez que se menciona en la parte motiva de este proyecto.

En cuanto al artículo 2°, referente a la articulación institucional, resulta importante indicar que antes de la recuperación se deben destinar esfuerzos para la delimitación de lo que jurídica y técnicamente se considera como bien de uso público. Antes de hablar de la recuperación, en ese sentido, se sugiere que la fase indique lo siguiente “*destinar esfuerzos a la delimitación y posterior recuperación de los bienes de uso público de la Nación que se encuentran indebidamente ocupados...*”

Por otra parte, se sugiere incluir a la autoridad de policía, teniendo en cuenta que esta también tiene el deber de proteger los bienes de usos público de acuerdo con los artículos 77 y 135 de la Ley 1801 de 2016. Además, el artículo 4 del proyecto indica la necesidad de evitar los cerramientos para el aprovechamiento de los terrenos comunales por parte de los vecinos del lugar. Finalmente, se sugiere añadir la figura de los humedales, toda vez que se menciona en la parte motiva de este proyecto.

En relación con el artículo 3°, relativo a las actividades económicas, se sugiere que se realice la revisión de las actividades agropecuarias y otras de bajo impacto que se han estado desarrollando en estas zonas, teniendo en consideración el uso de las buenas prácticas con el cumplimiento de los estándares ambientales para cada tipo de baldío. Para cada actividad agrícolas de bajo impacto, así como las demás que se establezcan y que se consideren ambientalmente sostenibles, deberán ceñirse a los lineamientos que para el efecto se establezca conjuntamente entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente. Así mismo, resulta necesario tener en cuenta el Acuerdo No. 58 del 16 de abril de 2018, modificado por el Acuerdo 118 de 2020, por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso



sobre predios baldíos inadjudicables.

De otro lado, en lo referente al artículo 4º, en lo concerniente a los terrenos comunales, se indica que el mismo se realiza dentro de la misionalidad de la Subdirección de Seguridad Jurídica de Tierras y la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT. Respecto a la prevalencia de atender estos terrenos mediante sus procesos misionales (Deslinde de Tierras de la Nación o Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados), la misma se encuentra sujeta a actividades de planeación, de asignación de recursos y de capacidad operativa de la entidad.

En lo referente al párrafo del mismo artículo, en un principio, podría decirse que en atención a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 1900 de 2018², el Proyecto de Ley no lo contradice sino que, pretende desarrollar el acápite que prevé que *“Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar”*, ya que al referirse a los playones y sabanas comunales, consagra que la autoridad nacional determine el área para su uso, especificando, por un lado, que este se dirija a actividades agroecológicas, y por el otro, que sea asignado a campesinos y/o pescadores de escasos recursos, dedicados a labores rurales y que no sean propietarios de tierras, en aras de asegurar la subsistencia alimentaria de dichas familias; sin embargo, existe duda frente a tales sujetos, por lo que resulta necesario aclarar si estos actores estarían asociados a la inclusión en el RESO y, en consecuencia, si se trata de todos los Sujetos de ordenamiento a título Gratuito o si requiere de la identificación de un subgrupo dentro del mismos. En este sentido el proyecto de Ley, al introducir condiciones y requisitos de los sujetos beneficiarios de los terrenos a que se refiere el proyecto, además de modificar el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, desconoce a su vez lo regulado en los artículos 2 y siguientes del Decreto Ley 902 de 2017, respecto de los sujetos de acceso a tierra a título gratuito y parcialmente gratuito, cuyo artículo 2 señala que *“Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización”*; en este sentido, **resultaría inconveniente en términos de ejecución y coordinación de la política pública de tierras que se modificara una normativa reciente que, como el Decreto Ley 902 de 2017, se ha estado implementando de manera coordinada en el territorio nacional.**

En efecto, la Agencia Nacional de Tierras en forma reciente se ha ocupado de la reglamentación sobre la administración y otorgamiento de derechos de uso en baldíos

² *“por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”*



inadjudicables, a través de la expedición de los Acuerdos del Consejo Directivo 058 de 2018 y 118 de 2020, con base en la facultad que para tal efecto le otorga el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, por lo que se sugiere tenerlo en cuenta en el presente proyecto de Ley.

Así mismo, el proyecto de Ley no realiza distinción entre “*Las islas, playones y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional*” y “*las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan a consecuencia de las avenidas de los ríos, lagunas o ciénagas*”, lo cual resulta de trascendencia, dado que las islas, playones y madre viejas desecadas, tienen el carácter de adjudicables bajo condiciones específicas, tal como lo dispone el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 y en lo que respecta a las sabanas y playones comunales que periódicamente se inundan, los Acuerdos del Consejo Directivo 058 de 2018 y 118 de 2020, se ocupan de lo concerniente a la administración y otorgamiento de derechos de uso en estos baldíos inadjudicables.

Respecto a lo señalado en el artículo 5°, “Participación de Actores”, se considera que la delimitación es un proceso estrictamente técnico y jurídico basado en factores objetivos y no se puede basar en una delimitación social.

Ahora bien, respecto del artículo 6°, “Grupo Especial”, se observa la pertinencia en cuanto la creación de un grupo especializado el cual permita atender de manera prioritaria los casos de deslinde, con el fin de lograr maximizar los tiempos de respuesta para iniciar tramitar y terminan los procedimientos que permita deslindarlos, así como su posterior conservación. No obstante, dicho grupo requerirá, así no lo señale el presente artículo, de erogaciones y gastos adicionales que la ANT no está en capacidad de asumir. De otro lado con referencia a la acepción playones señalado en el articulado, el proyecto debe aclarar previamente si se refiere a todos los playones (ríos, lagos, lagunas ciénagas etc.) o solo a los playones de uso comunal. Así mismo, se recomienda incluir los gestores y operadores catastrales con el fin de atender la función del literal c) del artículo 7 de este proyecto de Ley.

En relación al párrafo de mismo artículo 6°, sea lo primero señalar que dentro de las funciones de la ANT no se encuentra la relativa a coordinar aspectos referentes a las rondas hídricas, pues tal función le corresponde a las Corporaciones autónomas Regionales y a las autoridades ambientales de las entidades territoriales, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Decreto 1504 de 1998 “*Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial*”, que prevé que aquellas tendrán a su cargo la definición de las políticas ambientales, el manejo de los elementos naturales, las normas técnicas para la conservación, preservación y recuperación de los elementos naturales del espacio público.

Al respecto, el artículo 1.1.2, numeral 1.1.2.1, del Decreto 1077 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio*” consagra:



“ARTÍCULO 2.2.3.1.5 Elementos del espacio público. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

1. Elementos constitutivos

1.1. Elementos constitutivos naturales:

1.1.1 Áreas para la conservación y preservación del sistema orográfico o de montañas, tales como: cerros, montañas, colinas, volcanes y nevados.

1.1.2 Áreas para la conservación y preservación del sistema hídrico: conformado por:

1.1.2.1 Elementos naturales, relacionados con corrientes de agua, tales como: cuencas y microcuencas, manantiales, ríos, quebradas, arroyos, playas fluviales, rondas hídricas, zonas de manejo, zonas de bajamar y protección ambiental, y relacionados con cuerpos de agua, tales como mares, playas marinas, arenas y corales, ciénagas, lagos, lagunas, pantanos, humedales, rondas hídricas, zonas de manejo y protección ambiental” (subrayas y negrillas fuera del texto).

Así las cosas, si bien es cierto que el artículo 6º del Proyecto de Ley No. 136 de 2020, dispone la creación de un grupo especial de atención a los bienes baldíos, también lo es que, en su párrafo, se establece a la ANT como entidad coordinadora de la delimitación de las rondas hídricas, lo cual se sale de la esfera de competencia de la entidad, toda vez que las autoridades que deben coordinar dicho aspecto son las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, las cuales, entre otras, como ya se dijo, definen las políticas ambientales del espacio público natural, por lo que, igualmente, deben coordinar las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación y restauración de los suelos.

Ahora bien, el citado párrafo, también dispone que la ANT inste, en un término de 3 meses, la conformación de un Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, lo cual sí hace parte de las

³ “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 párrafos 5o y 6o del artículo 85 de la Ley 160 de 1994”.



funciones de la Entidad, de conformidad con lo previsto en los numerales 11³ y 24⁴ del artículo 4º del Decreto 2363 de 2015.

Aunado a lo anterior, es menester tener en cuenta que de conformidad con el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, al ser las rondas hídricas bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

En virtud de lo anterior, a juicio de esta Oficina Jurídica, salvo mejor criterio, sería conveniente que el referido párrafo del artículo 6º del Proyecto de Ley prevea las funciones de coordinar los aspectos netamente ambientales en cabeza de las Corporaciones Autónoma Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR o la entidad que considere competente en materia ambiental, mientras que las referentes a los procesos de deslinde y recuperación de baldíos en cabeza de la ANT, dado que la labor de liderar tales aspectos por las respectivas entidades competentes no solo permitiría una labor verdaderamente efectiva sino que, también, libre de vicio alguno.

En cuanto al Artículo 7º del proyecto, de las funciones del grupo especial, respecto al numeral D), es preciso indicar que la integración con el registro ya está instrumentalizada en el artículo 2.2.2.2.15 del Decreto 148 de 2020; aunado a lo anterior, los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o rectificación en la identificación física-catastral y jurídica, se desarrolla en observancia de la Resolución Conjunta SNR 1732 - IGAC 221 y su modificatoria la Resolución Conjunta SNR 5204 - IGAC 479; las cuales están en proceso de modificación. Finalmente, de acuerdo a lo señalado en el artículo 8º, se indica que, de concretarse el presente proyecto de Ley, resultaría imperativo que se logre un financiamiento diferente al que las Entidades tienen para su gestión misional, ya que poner en marcha la implementación de la política pública, materializada en el Grupo Especial de atención a los baldíos, requerirá de mayor inversión en personal y

³ “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 párrafos 5o y 6o del artículo 85 de la Ley 160 de 1994”.

⁴ “24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales”.



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.

herramientas que permita el desarrollo interinstitucional de las mismas.

Se sugiere hacer la vinculación de estos espacios a los escenarios de Gestión del Riesgo y cambio climático y los escenarios de Ordenamiento Territorial.

• **En cuanto a la exposición de motivos:**

Objeto de la ley. El tratamiento que se da a las sabanas inundables se entiende que se equiparan a las sabanas comunales.

Pág. 8, error de escritura en el segundo renglón “*Suso*” debería decir USO.

CONTEXTO ZONAS LACUSTRES para el proyecto ley asumen que: “*lacustre hace referencia a todos los espacios referentes a los Lagos, Lagunas, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunales*”. Sin embargo, existen espacios comunitarios denominados sabanas comunales que no siempre son inundables, tal como se expone en la definición del 1071 de 2015. Si bien, se habla de las rondas hídricas no es hace hincapié en la faja paralela de hasta 30m del cauce de ríos y lagos.

Pág. 31, error en el número, en el penúltimo renglón se tiene certeza del año que se cita (198913)

Por último, se sugiere realizar una mesa técnica para definir los alcances y las estrategias de articulación con las entidades que tienen competencia en el tema.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Los conceptos jurídicos 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, ya que solo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

Atentamente,


JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

JIDLe-Fk6WHd-r4Zt-EWg9-A3SL9



El campo
es de todos

Minagricultura

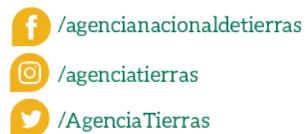
Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Proyectó: Carolina Martínez
Revisó: Gabriel Carvajal

JIDLe-Fk6WHd-r4Zt-EWG9-A3SL9



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

/agenciatierrez

/AgenciaTierras

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