



MEMORANDO

29 de Enero de 2021
Bogotá D.C., 2021-01-29 12:22

20211030009933
Al responder cite este Nro.
20211030009933

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

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

ASUNTO: Su memorando con radicado No. 20204000234673 – Concepto jurídico frente al proceso de compra y adjudicación de predios ubicados en alturas superiores a los 3.000 m.s.n.m.

Conforme con la función establecida por el numeral 8º del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015 en cabeza de la Oficina Jurídica, en los siguientes términos damos respuesta al memorando del asunto.

I. ANTECEDENTES

En la solicitud de concepto el Director de Acceso a Tierras pone en consideración de la Oficina Jurídica la posibilidad de realizar la adquisición de predios ubicados en alturas superiores a los 3.000 metros sobre el nivel del mar, exponiendo para ello, a manera de ejemplo, el caso del predio EL CONVENIO, identificado con Folio de Matrícula 134-073, ubicado en el departamento del Cauca, municipio Totoro, priorizado para la compra por parte de la organización CIMA-PUSPSOC en el marco del cumplimiento a lo establecido en el documento CONPES 3799 de 2014.

En este sentido, dentro de la solicitud de concepto se señala lo siguiente:

“Al respecto y conforme lo indicado en el Acuerdo 108 del 29 de marzo de 2007 expedido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), Artículo 25. Los requisitos de los predios ofrecidos en venta (sic), determina en el numeral 5 en localización que: “(...) No serán objeto de los programas de adquisición de tierras los que estuvieren situados por encima de los tres mil (3000) metros sobre el nivel del mar, en zonas de manejo especial y ecosistemas estratégicos definidos en el marco legal ambiental, de conservación de los recursos naturales renovables y de alto riesgo por la ocurrencia eventual de catástrofes naturales

(...)



Así entonces y conforme el procedimiento de compra vigente en esta Dirección, al momento de ser evaluado este predio desde el punto de vista técnico el mismo no cumple con los requisitos para su viabilidad por la altitud a la que se encuentra, por lo que necesariamente debe ser desestimado y en consecuencia archivado

(...)

Por todo lo anterior, esta Dirección misional le consulta a la oficina jurídica:

1) ¿Es viable adelantar el estudio y compra de un predio que se encuentre a sobre los 3.000 metros sobre el nivel del mar, si sobre el mismo no existe restricción o limitación ambiental declarada en certificaciones expedidas de uso de suelos o emitidas por la Corporación Ambiental?

2) ¿Es viable adelantar la compra de un predio que se encuentre en áreas de amortiguación de Áreas protegidas? ¿Podría una vez sea adquirido el predio, ser adjudicado a campesinos?”

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 JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

Mediante el Acuerdo 108 de 2007 se establecieron los criterios de elegibilidad y los requisitos de selección que debían cumplir los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que aspiraban a acceder al subsidio integral para la adquisición de tierras y el desarrollo de proyectos productivos de carácter empresarial, así como los requisitos mínimos que debían satisfacer los predios rurales objeto de los programas de reforma agraria y desarrollo rural.

Dicho Acuerdo fue expedido por el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER en desarrollo de lo que en su momento disponían los artículos 20, 24 y 27 de la Ley 160 de 1994, modificados por la Ley 812 de 2003, y el artículo 5º del Decreto 1250 de 2004, que a la sazón indicaban:

ARTÍCULO 20. Establécese un subsidio para la compra de tierras en las modalidades y procedimientos que para tal fin se han previsto en esta Ley, como crédito no reembolsable, con cargo al presupuesto del INCORA, que se otorgará por una sola vez al campesino sujeto de la reforma agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y a los



critérios de elegibilidad que se señalen.

Para establecer la condición de sujetos de la reforma agraria, el Instituto diseñará estrategias de conformidad con las características particulares de la población rural objetivo, según se trate de campesinos que tengan la condición de asalariado rural, minifundistas o tenedores de la tierra, de tal manera que posibiliten la transformación de sus condiciones de producción, a través del desarrollo de programas tendientes a formar pequeños empresarios.

También serán considerados como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente, así como las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias.

Con el propósito de garantizar el desarrollo eficiente de la reforma agraria, el Instituto establecerá los requisitos o exigencias mínimas que deben cumplir los predios rurales propuestos u ofrecidos en venta en los procesos de adquisición de tierras, y en los que se considerarán, entre otros, los relacionados con el precio de las tierras y mejoras, la clase agrológica, la ubicación geográfica, la disponibilidad de aguas, la altura sobre el nivel del mar, la topografía del terreno, la cercanía a zonas de manejo especial o de conservación de los recursos naturales renovables, y las condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región.

El subsidio otorgado a los sujetos de la reforma agraria quedará siempre sometido a la condición resolutoria de que, durante los 12 años siguientes a su otorgamiento, el beneficiario no incumpla con las exigencias y obligaciones previstas en la presente Ley relacionadas con la explotación, transferencia del dominio o posesión y las calidades para ser beneficiario de los programas de dotación de tierras. Cumplida la condición resolutoria y establecida por el Instituto, se hará exigible la devolución del monto del subsidio reajustado a su valor presente.

ARTÍCULO 24. *Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.*

Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.

Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO 27. *Los campesinos interesados en la adquisición de tierras adelantarán individual o conjuntamente y en coordinación con las oficinas regionales del INCORA, o con las sociedades inmobiliarias rurales a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, el proceso encaminado a obtener un acuerdo directo de negociación con los propietarios, observando las siguientes reglas:*

1. Los campesinos que se hallen interesados en la adquisición de determinado predio, o de los inmuebles rurales que estuvieren inscritos en el respectivo registro inmobiliario regional del INCORA, o que hubieren sido ofrecidos en venta por las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituidas, informarán al Instituto, según el caso, sobre sus características generales y posibles condiciones de negociación, o solicitarán del INCORA la práctica de las diligencias o la prestación de la asesoría que fuere necesaria para facilitarles el proceso de



negociación voluntaria con los propietarios respectivos.

2. El Instituto, teniendo en cuenta las prioridades regionales y las disponibilidades presupuestales, verificará si los campesinos interesados en la compra directa de las tierras reúnen los requisitos que se señalen para ser beneficiarios de los programas de adjudicación, así como los contemplados para el otorgamiento del crédito.

Establecida la condición de sujetos de reforma agraria, el INCORA procederá entonces a dar aviso de ello al propietario respectivo, con el objeto de que manifieste de manera expresa si se halla interesado en negociar su finca, según los procedimientos y disposiciones establecidos en la presente Ley.

3. Los funcionarios del Instituto practicarán una visita al predio, en la cual podrán participar los campesinos interesados en la negociación, con el fin de establecer su aptitud agrológica y determinar si el terreno ofrecido constituye una Unidad Agrícola Familiar, o qué porcentaje de la misma representa.

4. Si el concepto es favorable, se solicitará al propietario los documentos relacionados con la tradición del inmueble, así como la información adicional necesaria para determinar si el predio se ajusta a los requisitos que establezca el Instituto.

5. Cumplidos los requisitos, las exigencias y el procedimiento previstos en este artículo y habiéndose logrado un acuerdo de negociación entre los campesinos interesados y los propietarios, estos procederán a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

Al reparar en la vigencia de las disposiciones en cita, encontramos que si bien, gracias a la sentencia C-175 de 2009 y al fenómeno de la reviviscencia de las normas¹, las mismas recobraron el vigor del que habían sido despojadas por la Ley 1152 de 2007, lo cierto es que a partir de la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017 las mismas terminaron siendo expresamente derogadas. Y es que el mencionado Decreto-Ley se ocupó, en su Título IV Capítulo II, de establecer una nueva modalidad de asignación estatal denominada “*Subsidio Integral de Acceso a Tierras*”, cuyo proceso de selección y otorgamiento, lejos de quedar al alcance del Consejo Directivo de la autoridad de tierras, como sucedía con la modalidad establecida por la Ley 160 de 1994, modificada por la Ley 812 de 2003, se fijó en cabeza del

¹ “Mediante sentencia C-175 de 2009 se declaró la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural, en su integridad, normatividad que contenía una disposición derogatoria de, entre otras, la Ley 160 de 1994 a la que pertenece la norma ahora demandada, y en la precitada decisión (i) no se expresó ni en su parte motiva ni resolutive sus consecuencias respecto a la reincorporación de normas derogadas; y (ii) en cuanto a sus efectos, se restringió a indicar que eran ex nunc, es decir, hacia futuro. Sin embargo, observa la Corte que los asuntos regulados por la Ley 1152 de 2007 tienen relación inescindible con derechos fundamentales de primer orden, entre ellos el mínimo vital y el acceso a la tierra agraria por parte de la población campesina y la protección de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, dependiente de su vinculación con sus territorios ancestrales y/o relacionados con la construcción de esa identidad, además que sus regulaciones estaban intrínsecamente relacionadas con el cumplimiento de las finalidades estatales en cuanto al desarrollo rural, habida cuenta que establecía las distintas reglas de constitución y funcionamiento de la institucionalidad rural, junto con los procedimientos relacionados con el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria, consideraciones que resultan suficientes para la Corte concluir que la reincorporación de las normas derogadas por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007 es imprescindible para la protección de bienes y valores constitucionales interferidos por la normatividad derogada.” (Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 2010. Subrayado por fuera del original)



Gobierno Nacional, quien se ocupó de su reglamentación a través del Decreto 1330 de 2020

Con respecto al Decreto 1250 de 2004 que, como se anotó, constituía junto con los artículos 20, 24 y 27 de la Ley 160 el basamento para la expedición del Acuerdo 108 de 2007, debemos señalar que en su momento fue derogado integralmente por el Artículo 31 del Decreto 4984 de 2007, que a su vez fue derogado por el Decreto 4800 de 2008, normas todas estas que reglamentaban parcialmente la Ley 1152 de 2007 en lo relacionado con el subsidio para compra de tierras la cual fue declarada inexecutable por la ya mencionada Sentencia C-175-09.

En ese orden de ideas tenemos que la normas que dieron vida a la expedición del Acuerdo 108 de 2004 no se encuentran vigentes, así como la existencia el subsidio que se reglamentaba a través de este, por lo que podría afirmarse que el referido Acuerdo perdió su fuerza ejecutoria, al desaparecer los fundamentos tanto de hecho como de derecho que dieron origen a la expedición del mismo.

Así lo consagra el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

*“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:
(...)*

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. ”

Al respecto del Consejo de Estado ha señalado:

“A partir de este precepto, jurisprudencial y doctrinariamente se ha construido el instituto del “decaimiento del acto administrativo” como una suerte de “extinción” del mismo. Dejando de lado la primera hipótesis consignada en el numeral 2º del artículo 66 citado, la jurisprudencia ha señalado que esta figura jurídica tiene lugar cuando quiera que se presentan circunstancias que comportan la desaparición de los fundamentos jurídicos del respectivo acto administrativo: i) por la derogatoria o modificación de la norma legal en la que se fundó el acto, ii) por la declaratoria de inexecutable de la norma que le sirve de fundamento.”²

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, cinco (5) de julio de dos mil seis (2006) Radicación número: 25000232600019990048201 (21051), recoge lo dicho por la misma corporación en el fallo de la SECCIÓN PRIMERA, Sentencia de 1 de agosto de 1991, Rad. 949, C.P. Miguel González Rodríguez.



De lo expuesto hasta aquí, surge indubitable que la prohibición de adquirir predios situados en alturas superiores a los 3000 sobre el nivel del mar, consignada en el artículo 25 del Acuerdo 108 de 2007, desapareció del ordenamiento administrativo, por lo que su aplicación en el marco de los procesos de compra directa se estima inadecuada.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en la misma solicitud de concepto se cuestiona sobre la posibilidad de adquirir predios en zonas de amortiguación de las áreas protegidas, debemos indicar que en el artículo 8 de la Ley 165 de 1994, “*Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre la Diversidad Biológica*”, se establece entre otras obligaciones a cargo del Estado colombiano en materia de conservación in situ, la de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de las mismas. En este punto resulta preciso advertir, que el concepto de zona amortiguadora, inicialmente reservada por el artículo 330 del Decreto-Ley 2811 para las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, fue posteriormente ampliado por el Decreto 2372 de 2010, a todas las categorías que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP; así:

Artículo 10. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.

La lectura de las disposiciones en comento, armonizadas con las establecidas en las normas que se encargan de la definición de las funciones y competencias en materia de ordenamiento, zonificación y usos de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación³, nos permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- El proceso de determinación de la zona amortiguadora de las categorías del SINAP, está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con Parques Nacionales Naturales de Colombia.
- Las zonas amortiguadoras deben ser expresamente determinadas a través de acto administrativo motivado, por tal motivo deben estar específicamente definidas, contar con zonificación y determinación del régimen de usos.

³ Ley 3570 de 2011 y Decreto 3572 de 2010, entre otros.



- Las medidas tendientes a garantizar la función amortiguadora de las superficies de territorio circunvecinas y colindantes a las áreas protegidas, deben ser establecidas por los diferentes municipios en cuya jurisdicción se encuentren áreas protegidas, con el objeto de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos que hacen parte de las áreas protegidas.

IV. CONCLUSIONES:

Con fundamento en las normas citadas y en las consideraciones jurídicas expuestas, procedemos a dar respuesta a los interrogantes planteados:

1) *¿Es viable adelantar el estudio y compra de un predio que se encuentre a sobre los 3.000 metros sobre el nivel del mar, si sobre el mismo no existe restricción o limitación ambiental declarada en certificaciones expedidas de uso de suelos o emitidas por la Corporación Ambiental?*

Respuesta: No existe un limitante expresa, contenida en una norma de rango legal o reglamentario, que impida a la ANT adquirir un predio por su mera ubicación en altitudes superiores a los 3000 metros sobre el nivel del mar. Es importante precisar, sin embargo, que corresponde a las áreas encargadas de los procesos de compra adelantar las visitas y demás diligencias requeridas para establecer la funcionalidad de los predios seleccionados o priorizados de cara a los programas de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad rural.

Por otra parte, esta Oficina hace un llamado para que se verifique la procedencia, conveniencia y necesidad de ajustar parte de los formatos incorporados en el Sistema Integrado de Gestión, entre ellos el formato ACCTI-F-006 sobre “USO DE SUELOS Y CONDICIONES AMBIENTALES”

2) *¿Es viable adelantar la compra de un predio que se encuentre en áreas de amortiguación de Áreas protegidas? ¿Podría una vez sea adquirido el predio, ser adjudicado a campesinos?*

Respuesta: Conforme a la normatividad antes citada, especialmente a lo señalado en artículo 330 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 622 de 1977, en las zonas amortiguadoras de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el objeto de atenuar la perturbaciones que pueda causar la acción antrópica, se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio los cuales, dependiendo de los resultados de los estudios efectuados, la importancia y fragilidad del área, los valores objeto de conservación del área protegida, entre otros aspectos, podrían conllevar a que en la zonificación y régimen de usos previstos para la zona amortiguadora, no se permita, en la totalidad de la zona amortiguadora determinada, o en parte de ella, la realización de



actividades que pretendan realizar los campesinos a los cuales se les pretende adjud

Cordialmente:

José R. Ordosgoitia O.
JOSÉ RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Camilo Gómez
Revisó: Gabriel Carvajal

twcYAN-ykCUe-ehTap-zerym-LwEa2m

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.