

MEMORANDO

Bogotá D.C., miércoles, 19 de abril de 2017



Al responder cite este Nro.
20171300127931

PARA: NUBIA ELENA PACHECO GOMEZ
Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación

DE: JEFE OFICINA JURIDICA

ASUNTO: Consulta Procedimiento para devolución de un baldío adjudicado al dominio de la Nación.

De acuerdo con la solicitud de concepto elevada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, donde solicita a la Oficina Jurídica se indique el procedimiento para que un predio adjudicado a una entidad de derecho público sea devuelto al dominio de la Nación y plantea el estudio y consideración de las figuras jurídicas de REVERSION Y REVOCATORIA DIRECTA como solución al problema planteado; conforme las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, en los siguientes términos:

ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES.

1. Competencia Agencia Nacional de Tierras, ANT.

Previo a entrar a estudiar el objeto del concepto jurídico elevado, resulta pertinente realizar una breve cita a las competencias generales que el orden jurídico contempla para la Agencia Nacional de Tierras, ANT:

En este orden, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y dispuso su liquidación; el Decreto Ley 2363 del 07 Diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1° su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

“Artículo 1°. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. Créase la Agencia Nacional de Tierras -ANT- como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de tierras de la nación en los temas de su competencia”.

El artículo 3° del mismo Decreto 2363 de 2015 determinó el objeto de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, de la siguiente forma:

“Artículo 3°. Objeto: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra 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”.

Asimismo el artículo 38 del decreto 2363 de 2015, prescribió que a partir de su entrada en vigencia, todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

2. DE LA ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS Y SU RECUPERACION

El ARTÍCULO 2.14.10.1.1. del Decreto 1071 de 2015 establece que “(...) es Competencia del El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural administrar 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.

También corresponde al INCODER adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos de indebida ocupación o apropiación de tierras baldías, o por incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

Para tales efectos, decretará la caducidad de los contratos que celebre, ordenará la reversión de los baldíos adjudicados al dominio de la Nación y revocará directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio de demandar su nulidad, con arreglo a la ley (...).

3. DE LOS SUJETOS DE ADJUDICACION

Por su parte el ARTÍCULO 2.14.10.2.2. del Decreto 1071 estableció que serán sujetos de adjudicación de baldíos de la Nación entre otros: “(...) **Entidades de derecho público.** También podrán adjudicarse terrenos baldíos en favor de entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social, bajo la condición de que, si dentro del término que el INCODER señale no se diere cumplimiento al fin previsto, los terrenos adjudicados revertirán, por ese sólo hecho, al dominio de la Nación.”

En ese sentido y de conformidad como lo menciona el memorando de la solicitud, se realizó adjudicación del baldío denominado Monogue en enero de 2016 mediante Resolución No. 85 de 2016, para que sobre él se realizara la construcción de obras de infraestructura, destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos o cuyas actividades han sido declaradas por la Ley como de Utilidad Pública e interés social y de conformidad con el Proyecto Nacional Conectividad de Alta Velocidad – PNCAV.

Posteriormente, el Contratista ejecutor de las obras del PNCAV realiza una actualización de sus planes de ingeniería, y manifiesta que el predio Monogue no se “*requiere para realizar la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación de servicios públicos o cuyas actividades hayan sido declaradas por la Ley como de utilidad pública e interés social*” y solicita se indique el procedimiento para que se devuelva el derecho de dominio de dicho predio en calidad de baldío de la Nación.

Teniendo en cuenta la situación expuesta en la solicitud de concepto se procede a revisar las figuras jurídicas planteadas.

Decreto 1071 de 2015, ARTÍCULO 2.14.19.1.1. Objeto. El presente título regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994:

4. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.
2. *Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.*
3. *Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.*
4. *Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.*
5. *Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados.*
6. *Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación.*

(Decreto 1465 de 2013, art. 1)

4. 1. REVERSIÓN DE BALDÍOS ADJUDICADOS

ARTÍCULO 2.14.19.10.1. Concepto. A través del fenómeno jurídico de la reversión, se establece el cumplimiento de una condición resolutoria en un terreno baldío adjudicado, y en tal virtud, vuelve su dominio a la Nación.

(Decreto 1465 de 2013, art.54)

ARTÍCULO 2.14.19.10.2. Cláusula de Reversión. En toda adjudicación de baldíos se entiende establecida la cláusula de reversión al dominio de la Nación, cuando quiera que se presente alguna de las causales previstas en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

En tales casos, el dominio de los terrenos adjudicados vuelve al patrimonio de la Nación ipso facto y por ministerio de la ley, y por lo tanto, son estos denunciabiles por cualquier persona ante el solo hecho del cumplimiento de la causal respectiva.

Este artículo debe insertarse en toda resolución de adjudicación.

(Decreto 1465 de 2013, art.55)

ARTÍCULO 2.14.19.10.3. Objeto. El procedimiento administrativo agrario de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación **o no se destine para los fines que se hubieren previstos.**

Si la resolución mediante la cual finaliza el procedimiento declara que hay lugar a la reversión, el predio respectivo queda reintegrado al patrimonio de la Nación.

(Decreto 1465 de 2013, art.56)

ARTÍCULO 2.14.19.10.4. Competencia. Corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER adelantar los procedimientos administrativos agrarios de reversión de las tierras baldías tituladas al dominio de la Nación.

(Decreto 1465 de 2013, art. 57)

ARTÍCULO 2.14.19.10.5. Procedencia. La reversión procederá cuando ocurra uno cualquiera de los siguientes eventos:

1. *Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.*
2. *Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos.*
3. *Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.*
4. *Cuando la entidad de derecho público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de utilidad pública e interés social, o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello.*
5. *Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, por autorización de la ley. (...)*

4.2. REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACIÓN INDIVIDUAL DE BALDÍOS

Este procedimiento de revocatoria directa se encuentra regulado en la Ley 160 de 1994 (artículo 72, inciso 6° y 7°), Ley 1437 de 2011 artículos 34, 37, 38, 40, 93 y 97, artículo 44 y ss. del decreto 1465 de 2013 Según el decreto 1465 de 2013 en relación con la Revocación Directa de las Resoluciones de Adjudicación de baldíos establece: "... 129 Legislación Agraria, Jurisprudencia y Doctrina Artículo 44. Procedencia. De conformidad con lo establecido en los incisos 6° y 7° del artículo 72, de la Ley 160 de 1994, el INCODER podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

DE LAS CAUSALES DE REVOCACIÓN.

Artículo 93 CCA Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona..."

CONCLUSIONES.

Conforme la revisión realizada anteriormente, esta Oficina encuentra:

Que analizados los motivos expuestos por el contratista: "(...) la empresa Azteca Telecomunicaciones gracias al apoyo de la Fuerza Pública de Colombia, confirma disponibilidad de fibra óptica en el municipio de Solano, contemplaron una ampliación de su red en el marco del Proyecto Nacional de Fibra Óptica – PNFO del Ministerio TIC, lo cual impacto positivamente el trazado del PNCAV, pues permite realizar un replanteo de la red que genera optimización de los recursos logísticos, económicos y de infraestructura, ya que se hace innecesario generar obra para la construcción de los nodos previstos en Solita y Monoquete en el Departamento del Caqueta.

Así las cosas, el Contratista adelanto una actualización de sus planes de ingeniería, dado que se rediseño la red usando como punto de interconexión la red de fibra óptica nacional del PNFO en

el nodo de la Unión Temporal Andired en el municipio de Solano (caqueta), (...)” Se evidencia que los mismos no obedecieron a situaciones violatorias u opuestas a la Constitución o la Ley, menos aún van en contra vía del interés Público o social o causan agravio injustificado alguno, por el contrario y en dicho del contratista se entiende que los nuevos trazados permitieron la optimización de recursos económicos, logísticos y de infraestructura; Por lo que no se encuentra precedente jurídicamente encuadrar el caso planteado en alguna de las causales para la REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACION.

Ahora bien, y teniendo clara la manifestación hecha por la Entidad Publica, respecto de su intención de devolver el predio adjudicado como baldío al dominio de la Nación por las razones expuestas, encuentra esta Oficina que de conformidad con lo establecido en el numeral 4. Del artículo 2.14.19.10.5 del DECRETO 1071 DE 2015, procede la **REVERSION DE BALDIOS ADJUDICADOS**, dado que el predio adjudicado no está llamado en las circunstancias actuales, a cumplir el fin para el cual fue adjudicado.

Entendiendo la causal invocada como el procedimiento administrativo agrario encaminado a obtener la restitución del terreno baldío adjudicado; no obstante y para el caso en comento no puede atribuirse la misma necesariamente como una falta de la entidad pública por lo que atiende a razones de imposibilidad para desarrollo del objeto para el que fue entregado el predio, diferente de la destinación ilícita, incumplimiento de obligaciones o aquella violatoria de normas vigentes.

De otro lado, es necesario citar respecto de la competencia para adelantar el procedimiento descrito, el concepto emitido por esta oficina jurídica bajo radicado 20171300007843 del 27 de marzo de 2017 dirigido a la Subdirección de Planeación Operativa:

*“ (...) Lo anterior quiere significar que de acuerdo al artículo 21, numeral 1 del Decreto 2363 de 2015, al asignar la función a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, respecto de adelantar y decidir en primera instancia los **procesos agrarios** que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hace referencia no solo a los procesos agrarios que clásicamente se han enumerado por la Ley Agraria, como los son el de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, sino también al **procedimiento administrativo agrario de reversión**.*

Conforme los anteriores argumentos, deviene en forma clara que la competencia para adelantar los procedimientos administrativos agrarios de reversión de baldíos adjudicados, bajo la estructura de la ANT, en los casos que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural recae en cabeza de la



MINAGRICULTURA



Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. En consecuencia, acudiendo a la misma razón de derecho, al establecer en el artículo 20, numeral 1 del multicitado Decreto, que corresponde a la Subdirección de Gestión Jurídica, adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios que se inicien en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se refiere a su vez al denominado procedimiento agrario de reversión de baldíos adjudicados. (...)

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 ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

NATALIA HINCAPIE CARDONA

Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Diana Parra.