MEMORANDO

29 de Mayo de 2019

20191030074473
Al responder cite este Nro.
20191030074473

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.

PARA: **JORGE ANDRÉS GAITAN SANCHEZ (E)**
Subdirector de Procesos Agrarios y Seguridad Jurídica

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

ASUNTO: Prevalencia de procedimiento de extinción del derecho de dominio por presencia de cultivos ilícitos. Rad. 2013200033503 del 13/03/2019

De acuerdo con la consulta presentada por usted, para tener claridad sobre la competencia que tiene o no la Agencia Nacional de Tierras para adelantar procesos administrativos especiales agrarios de extinción del derecho de dominio respecto de los predios rurales que se encuentran afectados por cultivos ilícitos; y conforme a 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, fundamentado en lo siguiente:

1. PROBLEMA JURIDICO

El párrafo segundo del artículo 52 de la Ley 160 de 1994 consagra como causal de extinción del derecho de dominio, la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos, sin embargo, debe tenerse presente que la existencia de cultivos ilícitos motiva igualmente el inicio del proceso de extinción del derecho de dominio judicial, materia ampliamente regulada por la Ley 1708 del 20 de enero de 2014 (por medio de la cual se expide el Código de Extinción del Derecho de Dominio).

Si bien, las dos leyes que se han referido, es decir la 160 de 1994 y la ley 1708 de 2014 regulan procedimientos especiales diversos, que tienen por causal la presencia de cultivos ilícitos en un predio, esta última normativa regula de forma concreta y ampliamente lo referente al proceso de extinción de dominio vía judicial, cuyas causales se enmarcan en la actividad ilícita. Así las cosas, debe concluirse que la Ley 160 de 1994 (normativa anterior) no regula expresamente el procedimiento de extinción del dominio por actividades ilícitas, regulación que si hace la Ley 1708 de 2014 (normativa posterior), situación está que evidencia entonces la intensión del legislador de reglamentar ampliamente el procedimiento de extinción del derecho de dominio por actos ilícitos en la ley ya referida, otorgando en consecuencia la competencia para adelantar dicho

procedimiento en predios con actividad ilícita a la rama judicial.

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

Para abordar el planteamiento jurídico, es pertinente, realizar las siguientes precisiones:

La Ley 1708 del 20 de enero de 2014, "Código de Extinción de Dominio que entro en vigencia el 20 de junio de 2014, adicionada y modificada por la Ley 1849 de 2017, publicada en el Diario Oficial No. 50.299 de 19 de julio de 2017, define la extinción del dominio y señala cuáles son las causales:

> "(…) *Artículo 15. Concepto. La extinción de dominio es una consecuencia patrimonial de actividades ilícitas o que deterioran gravemente la moral social, consistente en la declaración de titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere esta ley, por sentencia, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para el afectado.*
>
> *Artículo 16. Causales. Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:*
>
> *1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.*
> *2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.*
> *3. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.*
> *4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.*
> *5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.*
> *6. Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.*
> *7. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.*
> *8. Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita 1a procedencia.*
> *9. Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.*
> *10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa.*
> *11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos (…) "*

La Corte Constitucional[i], se pronunció frente a las características esenciales de la acción de extinción y manifestó:

> ***"4.5. Características de la acción de extinción de dominio***

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.

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.

La evolución legislativa que ha tenido la extinción de dominio y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, permiten enunciar los rasgos principales que definen la figura de la extinción de dominio:

a. *La extinción de dominio es una acción* ***constitucional*** *consagrada para permitir, no obstante, la prohibición de la confiscación, declarar la pérdida de la propiedad de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.*

b. *Se trata de una acción* ***pública*** *que se ejerce por y a favor del Estado, como un mecanismo para disuadir la adquisición de bienes de origen ilícito, luchar contra la corrupción creciente y enfrentar la delincuencia organizada.*

c. *La extinción de dominio constituye una acción* ***judicial*** *mediante la cual se declara la titularidad a favor del Estado de los bienes a que se refiere la Ley 1708 de 2014, sin contraprestación no compensación de naturaleza alguna.*

d. *Constituye una acción* ***autónoma*** *y* ***directa*** *que se origina en la adquisición de bienes derivados de una actividad ilícita o con grave deterioro de la moral social, que se ejerce independiente de cualquier declaración de responsabilidad penal.*

e. *La extinción de dominio es esencialmente una acción* ***patrimonial*** *que implica la pérdida de la titularidad de bienes, en los casos previstos por el artículo 34 de la Constitución y las causales precisadas en la ley.*

f. *Por las particularidades que la distinguen la acción de extinción de dominio se sujeta a un* ***procedimiento especial,*** *que rige por principios y reglas sustanciales y procesales propias".*

Por otro lado, la Ley 160 de 1994 artículo 52 inciso segundo establece: *"(…) También será causal de extinción de derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente".*

- **Prevalencia de Ley Posterior**

El artículo 2º de la Ley 153 de 1887 señala que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior. Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3º Ibídem, a cuyo tenor se estima insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería

- **Prevalencia de Ley Especial**

Así mismo el artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general. De lo dicho se deduce también que si se tienen dos normas especiales y una de ellas, por su contenido y alcance, está caracterizada por una mayor especialidad que la otra, prevalece sobre aquélla, por lo cual no siempre que se consagra una disposición posterior cuyo sentido es contrario al de una norma anterior resulta ésta derogada, pues deberá tenerse en cuenta el criterio de la especialidad, según los principios consagrados en los artículos 3º de la Ley 153 de 1887 y 5º de la Ley 57 del mismo año.

De otra parte, la Sala Plena de la Corte Constitucional[ii] frente al tema de los conflictos y antinomias entre disposiciones jurídicas señalo:

> "(…) *6.1. Asociado al ejercicio de la facultad derogatoria legislativa, está el tema de las tensiones y conflictos interpretativos que surgen al interior del ordenamiento jurídico. La Corte ha tenido oportunidad de estudiar el punto, concretamente, en el aspecto relativo a los criterios y reglas que deben aplicarse para dar solución a las antinomias entre leyes, entendiendo por tal, la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.*
>
> *6.2. Recientemente, en la Sentencia C-451 de 2015, esta Corporación hizo expresa referencia al aludido tema. En dicho fallo, basada en las previsiones que sobre la materia establecen las Leyes 57 y 153 de 1887 y lo dicho en la jurisprudencia, la Corte puso de presente que existen al menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali)(…)*
>
> *6.3. En relación con el criterio cronológico, precisó la Corte en la aludida providencia que este "se halla estrechamente ligado a los conceptos de vigencia y derogatoria. La vigencia se refiere 'al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento'. La derogatoria, por el contrario, 'es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior', es decir, la remoción de una norma del ordenamiento jurídico por voluntad de su creador". Cabe recordar que, como se expresó en el apartado anterior, de acuerdo con las reglas generales de interpretación de las leyes, la derogación puede ser expresa, cuando la nueva ley suprime específica y formalmente la anterior; tácita, cuando la nueva normatividad contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua; y orgánica, cuando una ley reglamenta integralmente la materia, aunque no exista incompatibilidad con las normas precedentes.*

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.

(…) "Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

Entre los principios contemplados por las dos leyes mencionadas se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se halle disposiciones incompatibles entre sí 'la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general' (numeral 1° del artículo 5° de la Ley 57 de 1887) (…)

6.5. Así las cosas, frente a este último criterio, el de especialidad, cabe entonces entender que el mismo opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía, en el sentido que, ante dos disposiciones incompatibles, una general y una especial, permite darle prevalencia a la segunda, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial. Ello, sobre la base de que la norma especial sustrae o excluye una parte de la materia gobernada por la ley de mayor amplitud regulatoria, para someterla a una regulación diferente y específica, sea esta contraria o contradictoria, que prevalece sobre la otra (…)".

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.

3. CONCLUSIONES

Revisado el asunto de referencia, esta oficina se permite concluir que:

1. El artículo 2º de la Ley 153 de 1887 establece que la ley posterior prevalece sobre la anterior y que en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, se aplicará la ley posterior. Ese principio debe entenderse en armonía con el plasmado en el artículo 3º Ibídem, en el que se tiene como insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior se refería.

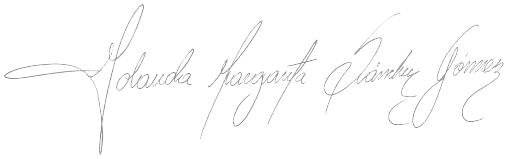
2. Atendiendo al criterio cronológico, prevalece la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori) es decir la Ley 1708 del 20 de enero de 2014 prevalece sobre la ley 160 de 1994; igualmente por el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general

3. La Ley 1708 del 20 de enero de 2014, regula íntegramente figura de la extinción de dominio, entendida como una acción constitucional, pública, judicial, autónoma y directa, patrimonial, sujeta a un procedimiento especial, que regula la materia a que se refería el artículo 52 de la ley 160 de 1994.

4. Por todo lo expuesto, la Agencia Nacional de Tierras ya no es competente para adelantar procesos administrativos especiales agrarios de extinción del derecho de

dominio respecto de los predios rurales que se encuentran afectados por cultivos ilícitos.

Atentamente,



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica ANT

Preparó: Liliana Vega
Revisó: Diana Díaz

[i] Sentencia C-516/15
[ii] Sentencia C-439/16 del diecisiete (17) de agosto de dos mil doce (2016)

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.