



El campo
es de todos

Minagricultura



08 de Julio de 2020

MEMORANDO

20201030132013

Al responder cite este Nro.
20201030132013

PARA: JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ
Director de Acceso a Tierras

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a su memorando ANT No. 20204000114503 – Concepto jurídico sobre las posibles implicaciones jurídicas derivadas de la adquisición de predios rurales en área de buffer minero.

En los siguientes términos doy respuesta al memorando del asunto, en el que solicita información sobre las restricciones de compra y adjudicación de predios ubicados dentro del radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

I. ANTECEDENTES:

En su comunicación puntualiza:

“...de manera atenta nos permitimos solicitar concepto jurídico respecto a las implicaciones de compra y adjudicación de predios ubicados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, y que cuenten con titularidad inscrita.

Lo anterior, toda vez que el predio denominado “BOLA DE ORO”, hoy “VILLA INES”, ubicado en el municipio de San Jacinto, departamento de Bolívar, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 062-651, presenta el siguiente traslape a saber:

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



BUFFER POZO
HIDROCARBURO
BUFF_DIST
Compañía

2500

Contrato

AGENCIA NACIONAL
DE HIDROCARBUROS
143-ANH-2014_LT.
GEOPERFORACIONES
Y MINERIA LTDA
DESARROLLO
SAN JACINTO
ANH-SAN JACINTO-1
HOCOL S.A.
ANSJ0001

Estado Pozo
Municipio
Nombre Pozo
Operador Pozo
UWI

Por otra parte, en comunicación allegada a la Agencia Nacional de Tierras, dirigida por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, mediante radicado No. 20196201172502, la competente indicó que el predio referenciado no se encuentra ubicado dentro de algún área con contrato de hidrocarburos vigente y se localiza en área disponible con propuesta de incorporación.

Por lo anterior, le solicitamos amablemente se sirva indicarnos las implicaciones de orden jurídico que se puedan presentar por la compra y adjudicación del predio referenciado.”

II. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Previo a entrar a emitir el pronunciamiento solicitado, resulta 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. PRECEDENTES NORMATIVOS

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



Para el análisis del presente concepto, se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

LEY 160 DE 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.*

DECRETO 1071 DE 2015 *“por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.*

LEY 153 DE 1887 *“Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”*

CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, concepto emitido el once (11) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), radicación número: 11001-03-06-000-2018-00234-00(2406), consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ Bogotá, D.C

IV. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

En referencia a los procesos de compra directa de predios, mejoras y servidumbres que realiza la Agencia Nacional de Tierras con fines de reforma agraria u ordenamiento social de a propiedad, resulta aplicable 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.

Al revisar las normas citadas es dable concluir que, dentro del proceso de adquisición 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 el predio a adquirir, como si sucede para los procesos de adjudicación de baldíos, según lo previsto en la Ley 160 de 1994, en su artículo 67, modificado por el artículo 1º de la Ley 1728 de 2014, que a la letra reza:

“... No será adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



explotación de recursos naturales no renovables; entendiéndose por estos materiales fósiles útiles y aprovechable económicamente presentes en el suelo y el subsuelo, dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas tomando como punto para contara la distancia la boca de la mina y/o punto de explotación petrolera.”

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 a un caso particular se empleen las leyes que regulen casos o materias semejantes, para el caso concreto no podríamos hacer 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**” (Subrayado y negrilla fuera del texto)*

En ese orden de ideas, la respuesta al 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.

No obstante lo advertido, esta oficina considera que las áreas y dependencias encargadas deben hacer uso de las herramientas procedimentales existentes, en aras de buscar la protección de los futuros adjudicatarios. En este sentido, cabe resaltar, que en el procedimiento para la adquisición directa de tierras se establece que la Agencia 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

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



de adelantar una visita técnica y de solicitar o elaborar un levantamiento topográfico conforme las normas técnicas dispuestas para el efecto¹. 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, sino por la potísima razón de no contar el respectivo inmueble con vocación productiva agropecuaria 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, por lo que esta Oficina.

Con respecto a los procesos de compra directa de predios, mejoras y servidumbres para comunidades indígenas, la oficina jurídica reitera lo indicado en el concepto con radicado 20201030078843, en el que se indicó que:

“...al tenor de lo reglado por el artículo 85 de la Ley 160 de 1994 y de lo previsto por el Decreto-Ley 2363 de 2015, corresponde a la Agencia

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^{<1>} se sujetará al siguiente procedimiento: 1. Con base en la programación que se señale anualmente, el Instituto^{<1>} practicará las diligencias que considere necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



Nacional de Tierras estudiar las necesidades de tierra de las comunidades indígenas para efectos de dotarlas de las superficies que requieran para su adecuado asentamiento y desarrollo. La referida facultad ha sido objeto de precisos desarrollos reglamentarios, que han dado forma a un entramado normativo perfectamente articulado, cuya observancia garantiza la preservación del equilibrio entre los legítimos intereses y aspiraciones de los pueblos originarios y los propios del resto de la colectividad nacional.

En este sentido, la Parte 14, Título 7 del Decreto 1071 de 2015 determina el procedimiento al que debe ceñirse la Agencia para constituir, ampliar, sanear y reestructurar el territorio colectivo de las comunidades indígenas –esto es, los resguardos-, precisando: (i) que la constitución se realiza sobre las tierras poseídas ancestralmente por las comunidades que no cuentan con título o sobre los predios que sean adquiridos por la Agencia para estos efectos (ii) que la ampliación se realiza únicamente cuando la tierra ya constituida como resguardo resulta insuficiente para el adecuado desarrollo de la comunidad o cuando en la constitución no se hayan incluido la totalidad de las tierras ocupadas tradicionalmente por la respectiva parcialidad, (iii) que la reestructuración debe estar antecedida del proceso de clarificación de un título de origen colonial y republicano, en el que se determina la vigencia del mismo y las medidas compensatorias o de saneamiento que puedan resultar necesarias y, (iv) que el saneamiento procede cuando al interior de los territorios colectivos existen terceros con mejoras implantadas de buena fe.

Ahora bien, indistintamente de cual sea el tipo de procedimiento que se adelante, el artículo 12.14.7.3.10 del mencionado Decreto ordena que, cuando para el surtimiento de los mismos se requiera de la compra de tierras o mejoras de propiedad privada, debe la entidad efectuar previamente un estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia, en el que se cuantifican las necesidades de la comunidad y se determinan los predios aptos para su satisfacción con arreglo a criterios de funcionalidad étnica y cohesión territorial. Son los resultados del mencionado estudio los que determinan si la Agencia debe emprender las gestiones orientadas a la adquisición de predios, mejoras y servidumbres de propiedad privada, por lo que esta Oficina considera que tanto el mencionado estudio como el procedimiento mismo de compra o adquisición de predios y mejoras, pueden llegar a constituir herramientas de uso temprano, útiles para permitir el equilibrio armonioso entre el deber de protección especial del

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura



Estado con las comunidades étnicas, con la necesidad de protección a otros intereses públicos y particulares y para reducir, por esa misma vía, los riesgos de conflictividad”.

V. CONCLUSIONES

En principio, tratándose de compras con destino a campesinos y trabajadores agrarios, no existen implicaciones jurídicas por la adquisición de predios que se encuentren dentro del radio de 2500 metros cuadrados contiguos a zonas de explotación de recursos naturales no renovables, puesto que no existe disposición normativa que lo prohíba. 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 que, justamente por su cercanía a la explotación minera o de hidrocarburos, se pueda poner en riesgo la salud y vida de los futuros adjudicatarios, o que la misma característica afecte la vocación productiva agropecuaria al inmueble en cuestión.

Tratándose de las adquisiciones orientadas a los procesos de dotación de tierras para comunidades étnicas, esta Oficina se remite a lo indicado en el concepto con radicado 20201030078843.

Finalmente, en cuanto al predio denominado “BOLA DE ORO”, hoy “VILLA INES”, ubicado en el municipio de San Jacinto, departamento de Bolívar, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 062-651, es la Dirección de Acceso a Tierras la llamada a determinar si la compra de dicho predio resulta procedente y que 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:


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica
Preparó: Camilo Andrés Gómez
Revisó: Gabriel Carvajal

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511