

02 de Agosto de 2018

20181030651091

Al responder cite este Nro.
20181030651091

Doctora
Mónica Rodríguez Benavides
Coordinadora Asuntos Ambientales Minero, Energéticos y de Infraestructura
Subdirección General
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras
Avenida calle 72 No. 11 – 81/85
Bogotá

Asunto: Viabilidad de adjudicar a personas naturales predios baldíos o que hacen parte del Fondo Nacional Agrario, para la ejecución de proyectos de energía, minería o hidrocarburos

RADICADO ANT 2017960691812 y 20174200143403

En atención a su oficio URT SDG 00159 del 6 de septiembre de 2017, en el que consulta si es posible que el Estado otorgue directamente a un particular el uso o el dominio de un bien baldío de la nación o del Fondo Nacional Agrario, para la ejecución de un proyecto de energía, minería o hidrocarburos, a fin de emitir concepto jurídico frente a la pregunta planteada, a continuación, se procede a exponer el análisis conforme a la normatividad vigente:

Según el artículo primero de la Ley 160 de 1994, es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, así como reformar la estructura de la propiedad, entre otros mecanismos, a través de la Implementación de programas de redistribución de la propiedad para *“dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres jefes de hogar (...) y a los beneficiarios de programas especiales que establezca el Gobierno Nacional”*

Mediante Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, el Gobierno Nacional, creó la Agencia Nacional de Tierras ANT, para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual deberá 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.

FRENTE A LOS PREDIOS DEL FONDO NACIONAL AGRARIO

El numeral 4 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, establece como responsabilidad del INCORA hoy Agencia Nacional de Tierras, “Administrar el Fondo Nacional Agrario”, integrado por la totalidad de los bienes que ingresan o forma hacer parte de su patrimonio.

Con arreglo a lo previsto por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, los predios adquiridos por el Instituto se destinarán preferencialmente a la constitución de Unidades Agrícolas Familiares (UAF), la cual es definida como: “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere”.

En ese orden de ideas, la selección de los beneficiarios, la adjudicación y regularización de la ocupación o tenencia de las tierras ingresadas al patrimonio del Instituto está contenido en el Acuerdo 349 de 2014, *“por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario”*.

El Artículo 4 de este Acuerdo señala: “(...) Salvo las excepciones consagradas en este Acuerdo, los predios sometidos a sus disposiciones serán destinados preferencialmente a unidades agrícolas familiares, cuya extensión será fijada en función del proyecto productivo, de conformidad por lo previsto en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, las normas que lo adicionen, complementen, modifiquen o reglamenten”.

Así mismo el artículo 6 del citado Acuerdo establece: “(...) Serán beneficiarios de las adjudicaciones previstas en el presente Acuerdo, los hombres y mujeres de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad **y deriven de la actividad agropecuaria** la mayor parte de sus ingresos y cumplan los requisitos de elegibilidad y no se encuentren incursos en ninguna de las prohibiciones establecidas en el presente Acuerdo”. (Resaltado fuera del texto). Se establecen destinaciones especiales, pero para entidades de derecho público en el artículo 51: “(...) Los predios ingresados al Fondo Nacional Agrario bajo la vigencia de las leyes 135 de 1961 y 160 de 1994, podrán considerarse para transferencia a entidades de derecho público.

Entre otras podrán ser consideradas destinaciones especiales, la instalación de servicios públicos en zonas rurales, las granjas de demostración o experimentación, escuelas o centros de educación, centros de salud, áreas de conservación o protección ambiental, centros de investigación, áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surtan de agua los acueductos municipales y distritales, las zonas de vegetación protectora y áreas con bosques no adjudicadas dentro de las parcelaciones.

Teniendo en cuenta la normatividad expuesta, frente a los predios del Fondo Nacional Agrario, no es viable la adjudicación de un predio del Fondo Nacional Agrario a una persona natural, para darle una destinación distinta a la actividad agropecuaria.

FRENTE A LOS PREDIOS BALDIOS

De otra parte, en relación a los predios baldíos, en el marco de la Ley 160 de 1994 Artículo 65, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

El artículo 3 del Decreto 2363 de 2015 establece que el Objeto de la Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de Nación, tendrá por objeto ejecutar la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio 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. Y en su artículo 38, establece que, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, 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-.

Según el artículo 66 de la citada Ley 160 de 1994 dispone, como regla general, que los terrenos baldíos de la Nación se titularán en unidades agrícolas familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de la citada ley, y autorizó a la Junta Directiva del Instituto para establecer las excepciones correspondientes.

La entonces Junta Directiva del INCORA, expidió el Acuerdo 014 de 1995, en el que se establecieron como excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en unidades agrícolas familiares:

1. Las adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios. El área tituable será hasta de dos mil (2000) metros cuadrados, conforme a lo previsto en el Decreto 3313 de 1965.
2. Cuando se trate de la titulación de lotes de terrenos baldíos en áreas rurales, destinados principalmente a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, siempre que se establezca por el Instituto que los ingresos familiares del solicitante son inferiores a los determinados para la unidad agrícola familiar.
3. Cuando la petición de adjudicación verse sobre un lote de terreno baldío utilizado para un fin principal distinto a la explotación agropecuaria, cuya extensión sea inferior a la señalada para la unidad agrícola familiar en el respectivo municipio.
4. Las solicitudes de adjudicación que se refieran a terrenos baldíos con extensión inferior a la determinada para la unidad agrícola familiar en el correspondiente municipio, en los que la utilización de una tecnología avanzada; o una localización privilegiada del predio, por la cercanía a vías de comunicación o a centros de comercialización, permita completar o superar los ingresos calculados para la unidad agrícola familiar.

5. Cuando las circunstancias especiales del predio baldío solicitado en adjudicación, relativas a la fisiografía, agrología, ecología y condiciones ambientales en general, indiquen la conveniencia de dedicarlo a explotaciones forestales, agroforestales, silvopastoriles o aprovechamientos con zootecnia, con el objeto de obtener los ingresos calculados por el INCORA para la unidad agrícola familiar en el respectivo municipio.

Por su parte El Decreto 902 de 2017, señala en su Artículo 25: “(...) *Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes. Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios*”.

El citado decreto señala en su Artículo 4: “(...) *Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada...*”.

Así las cosas, los baldíos, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución y la normatividad expuesta. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria, pero no es posible la adjudicación de un baldío a persona natural para adelantar allí proyectos de energía, minería o hidrocarburos.

PROCEDIMIENTO DE RECUPERACION DE BALDIOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS Y/O ACCION REIVINDICATORIA

Finalmente preguntan ustedes si un titular de un proyecto de energía, minería o hidrocarburos ejecuta un proyecto sobre un bien baldío de la Nación, o del Fondo Nacional Agrario, sin que se le haya transferido el dominio al particular o se le haya autorizado el uso del bien, existe un procedimiento para que la Agencia Nacional de Tierras, ¿exija la reparación de los daños que pueda sufrir el inmueble o para la recuperación del bien?

A este interrogante respondemos si se trata de un predio baldío procede la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, El objeto de este procedimiento es recuperar y



restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares. previsto en el capítulo V del decreto 1071 de 2015.

Pero si el inmueble hace parte del Fondo nacional Agrario lo pertinente es la acción reivindicatoria que es la que tiene el dueño de una cosa singular de la que no está en posesión para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla.

Cordialmente,



NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDONA
Jefe Oficina Jurídica
Agencia Nacional de Tierras

Proyectó: Liliana Vega
Revisó: Diana Parra