

Memoria justificativa sobre la necesidad de un nuevo acuerdo para la regulación y formalización de servidumbres sobre predios baldíos de la Nación y/o bienes fiscales patrimoniales.

1. Antecedentes y razones de oportunidad que justifican su expedición

El presente documento tiene como finalidad exponer las razones jurídicas, técnicas y procedimentales que fundamentan la necesidad de adelantar la derogatoria integral de los Acuerdos 029 del 31 de agosto de 2017, “Por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación”, y 161 del 10 de mayo de 2021, “Por medio del cual se modifica el Acuerdo 029 del 31 de agosto de 2017”, ambos expedidos por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

La derogatoria propuesta tiene como propósito establecer un nuevo marco normativo, que permita regular de manera clara, eficiente y actualizada la constitución, regulación y formalización de servidumbres que recaigan sobre predios baldíos de propiedad de la Nación o bienes fiscales patrimoniales administrados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT. Este nuevo régimen normativo se concibe como una respuesta a las necesidades identificadas por diversos sectores estratégicos del país, que requieren el uso legítimo de este instrumento jurídico para el desarrollo de proyectos de utilidad pública o interés social.

A lo largo de la aplicación de los Acuerdos 029 de 2017 y 161 de 2021, se han evidenciado vacíos normativos, ambigüedades procedimentales y limitaciones técnicas que han dificultado su implementación efectiva. En particular, se ha observado la ausencia de lineamientos precisos frente a situaciones recurrentes en la práctica administrativa, así como la necesidad de fortalecer la seguridad jurídica de las actuaciones de la ANT y de los particulares interesados, garantizando el cumplimiento de principios constitucionales como la legalidad, la eficiencia administrativa, y la función social de la propiedad.

Esta iniciativa normativa se enmarca en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, que establece que la propiedad cumple una función social y ecológica que implica obligaciones, y que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando así lo determine la ley, por motivos de utilidad pública o interés social.

Asimismo, se sustenta en las disposiciones de la Ley 160 de 1994, “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino...”, norma que en su artículo 12 define las funciones de la autoridad agraria. En su numeral 13, otorga la facultad de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, incluyendo su adjudicación, la celebración de contratos, la constitución de reservas y el desarrollo de programas de colonización, conforme con las disposiciones legales y los reglamentos expedidos por la Junta Directiva.

De igual manera, el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, mediante el cual el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Tierras – ANT, confirió a esta entidad la función de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dentro de sus competencias misionales se encuentra gestionar el acceso a la tierra, promover la seguridad jurídica sobre los predios rurales, garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, y administrar los predios rurales de propiedad de la Nación.

En concordancia, el numeral 11 del artículo 4 del mencionado decreto asigna a la ANT la competencia para administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar procesos de titulación, constituir reservas, autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación, de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994.

Por su parte, el artículo 22 del Decreto 2363 de 2015 establece como funciones de la Dirección de Acceso a Tierras, entre otras, la de proponer criterios y lineamientos para la administración de los bienes fiscales patrimoniales y de los baldíos de la Nación, así como adelantar y resolver, por delegación, actuaciones administrativas relacionadas con el acceso y la administración de tierras.

Igualmente, el artículo 25 del mismo decreto asigna a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación la función de administrar los bienes fiscales patrimoniales y tierras baldías de la Nación, de conformidad con los criterios impartidos por el Director General y los procedimientos administrativos vigentes.

En virtud de lo anterior, y con el fin de dotar a la Agencia Nacional de Tierras de un instrumento normativo actualizado, coherente y operativo, se hace necesario expedir una nueva reglamentación que responda a las realidades actuales de la gestión predial, que atienda las problemáticas evidenciadas en la implementación de los acuerdos actualmente vigentes, y que permita ejercer de manera eficaz la función misional de administración de los predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales de la Nación

1.1. Antecedentes Normativos y Contexto

El Concejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en ejercicio de sus funciones, expidió el **Acuerdo 029 de 2017**, “Por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación”. Mediante esta disposición normativa, se definieron los requisitos técnicos y jurídicos que deben observarse para la constitución de servidumbres sobre predios baldíos de propiedad de la Nación, cuando estas deriven de actividades catalogadas como de utilidad pública e interés social, conforme a la legislación nacional.

El referido Acuerdo introdujo un marco normativo diferencial para dos figuras esenciales en esta materia:

- **Regulación de servidumbres**, aplicable a proyectos nuevos o a aquellos iniciados con posterioridad al **31 de agosto de 2017**, fecha a partir de la cual entró en vigencia el Acuerdo 029 de 2017.
- **Formalización de servidumbres**, orientada a: (i) las servidumbres ya constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo, ya sea por vía administrativa o judicial, y (ii) los casos en los que exista infraestructura ya instalada sobre predios

baldíos antes del 31 de agosto de 2017, requiriéndose la formalización del gravamen y su inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del bien afectado.

El marco regulatorio establecido por el Acuerdo 029 de 2017 dispuso como requisitos comunes para ambas figuras la presentación de un avalúo comercial del predio y el pago del valor correspondiente a favor de la ANT, como condición previa para la emisión del acto administrativo que reconociera la servidumbre solicitada.

No obstante, a partir del año 2021, se identificaron múltiples dificultades operativas en la implementación de dichos requisitos, especialmente en lo relativo al proceso de formalización de servidumbres existentes. Diversas entidades desarrolladoras de proyectos de utilidad pública expresaron su inconformidad frente a la exigencia del avalúo y del pago asociado, argumentando que se trataba de servidumbres ya constituidas o cuya infraestructura ya se encontraba implementada, muchas veces por orden judicial o por disposición administrativa anterior, y cuya finalidad era únicamente la regularización formal ante la ANT para efectos registrales.

Ante tales situaciones, y en respuesta a las inquietudes planteadas por los actores del sector, la Agencia Nacional de Tierras expidió el Acuerdo 161 de 2021, mediante el cual se modificaron los artículos 2° y 15 del Acuerdo 029 de 2017. Esta reforma normativa introdujo ajustes sustanciales, destacándose la nueva redacción del artículo 15, que suprimió la exigencia del avalúo para los trámites de formalización y, en su lugar, incorporó la obligación de presentar un levantamiento topográfico detallado, tanto del predio baldío como del área objeto de la servidumbre, como elemento técnico esencial para la correcta delimitación y análisis del caso.

Pese a estas modificaciones, se ha evidenciado que persisten vacíos normativos y ambigüedades que dificultan la adecuada implementación del procedimiento en el ámbito técnico y jurídico. En particular, se observa la necesidad de precisar con mayor claridad los requisitos exigibles, definir parámetros técnicos uniformes para la evaluación y delimitación de las áreas afectadas, así como establecer procedimientos específicos para atender situaciones frecuentes que no fueron contempladas en el diseño original de los acuerdos.

En este contexto, se hace indispensable avanzar hacia una actualización normativa que subsane dichas falencias, garantice mayor seguridad jurídica a los actores involucrados y permita a la ANT cumplir de manera más eficaz su función en la administración y disposición del patrimonio baldío de la Nación, bajo criterios de legalidad, eficiencia, y respeto por el interés general.

1.2. Socialización con Sectores Estratégicos

Con el fin de recoger insumos y propuestas que permitan enriquecer el marco normativo vigente, durante el primer trimestre del año 2025, esta Subdirección adelantó mesas sectoriales con los actores que con mayor frecuencia presentan solicitudes de regulación y formalización de servidumbres. En estas sesiones participaron representantes de los sectores de hidrocarburos, energía eléctrica y minería, principales usuarios del procedimiento.

Mesas Sectoriales Realizadas

- **Sector Hidrocarburos**
 - *Fecha:* 27 de enero de 2025

- *Participantes:* Oleoducto de los Llanos Orientales (ODL), Arce Rojas, Frontera Energy, Ecopetrol.
- **Sector Energía Eléctrica**
 - *Fecha:* 4 de febrero de 2025
 - *Participantes:* Greenwood Energy, Grupo Energía Bogotá (GEB – ENLAZA), Compromiso Legal, Colibry Energy, ENLE, ANLA, INGICAT.
- **Sector Minero**
 - *Fecha:* 4 de febrero de 2025
 - *Participantes:* CENIT, Agencia Nacional de Minería, EDEMSA, Mineros Aluviales, Mineros Córdoba.

Estas sesiones permitieron identificar observaciones comunes, propuestas de mejora y vacíos normativos que limitan la eficiencia y eficacia del procedimiento actual.

1.3. Observaciones Comunes y Propuestas Recurrentes

Durante el ejercicio de socialización, se recopilaron múltiples observaciones de carácter técnico, jurídico y procedimental, entre las cuales se destacan las siguientes:

- **Necesidad de reforma normativa:** Se identificaron casos en los que predios baldíos han sido utilizados sin regulación formal de servidumbre, generando riesgos jurídicos. Las empresas manifestaron que si bien los Acuerdos 029 y 161 representan avances, es urgente reformarlos para agilizar trámites y fortalecer la seguridad jurídica para el Estado, los inversionistas y las comunidades.
- **Informe topográfico:** Se propuso establecer una lista de verificación y parámetros normativos específicos para la elaboración del informe topográfico, así como una línea base técnica y legal que asegure la conformidad con estándares actuales. Sobre el método indirecto, se sugirió conformar mesas interinstitucionales para definir su aplicación adecuada.
- **Actas de colindancia y reconstrucción:** Se señaló la importancia de definir de manera clara los casos en que se deben aplicar estas figuras, y de establecer procedimientos para su aplicación en casos de negativa por parte de los colindantes.
- **Formalización derivada de sentencias judiciales:** Se planteó la necesidad de establecer reglas específicas para la formalización de servidumbres ordenadas judicialmente, aplicables a sentencias anteriores, en curso y futuras.
- **Criterios técnicos unificados:** Se propuso unificar los criterios y metodologías aplicables al levantamiento topográfico, garantizando coherencia técnica en todos los trámites.
- **Notificación a ocupantes:** Se sugirió incluir un procedimiento claro y requisitos específicos para la notificación a los ocupantes de los predios baldíos involucrados en procesos de regulación, a fin de garantizar el debido proceso y mitigar posibles conflictos.
- **Permiso provisional:** Varias empresas plantearon la creación de una figura de “permiso provisional” en procesos de regulación, que permita dar inicio a las obras

o actividades del proyecto antes de la regularización definitiva, contribuyendo a la operatividad del sector.

- **Capítulo específico sobre modificación de servidumbres:** Finalmente, se propuso incluir en el nuevo acuerdo una regulación clara sobre la modificación, ampliación, compra o traslado de servidumbres ya constituidas, dado que estos eventos no están suficientemente desarrollados en la normativa actual.

2. **Ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido**

El presente Acuerdo se aplicará exclusivamente a los procedimientos de regulación y formalización de servidumbres que deriven de actividades de utilidad pública o interés social, cuando estas recaigan sobre predios rurales de propiedad de la Nación, ya sea en condición de baldíos o bienes fiscales patrimoniales cuya administración corresponda a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, en el marco de sus competencias legales.

En cuanto a los sujetos legitimados para presentar la solicitud, se entenderá como interesado a toda persona natural o jurídica que acredite tener la facultad legal para solicitar la constitución, regulación o formalización de la servidumbre. Para tal efecto, deberá demostrarse la existencia de un título vigente, contrato, acto administrativo, o certificación de la autoridad competente que confiera el derecho a realizar la actividad de utilidad pública o interés social que fundamenta la solicitud de servidumbre.

Es importante precisar que no es objeto de regulación en este Acuerdo la tasación, reconocimiento o compensación económica por concepto de mejoras realizadas por particulares que ocupen los predios baldíos o fiscales. La negociación de dichas compensaciones deberá ser asumida directamente por el solicitante de la servidumbre, a través de los instrumentos jurídicos y mecanismos que se establezcan para tal fin, conforme con las normas civiles y administrativas aplicables

Con el fin de brindar claridad respecto del ámbito material de aplicación del Acuerdo, se relacionan a continuación algunas de las actividades que, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, han sido expresamente declaradas de utilidad pública e interés social:

- La industria minera, en todas sus ramas y fases, según lo establece el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 – Código de Minas.
- La industria del petróleo, incluyendo sus fases de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución, actividades que han sido reconocidas como de utilidad pública conforme al régimen especial del sector.
- La ejecución de planes, proyectos y obras para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, así como obras de infraestructura relacionadas con acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, y las zonas que resulten afectadas por estas, de conformidad con lo establecido en la Ley 56 de 1981.
- La prestación de servicios públicos domiciliarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 142 de 1994, en donde se establece que estos servicios tienen el carácter de esenciales. A su vez, el artículo 5 de la Ley 143 de 1994, que regula la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, señala expresamente que dichas actividades están destinadas a satisfacer

necesidades colectivas primordiales, por lo cual son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio, solidario y de utilidad pública.

- Adicionalmente, el artículo 56 de la Ley 142 de 1994 reitera que la ejecución de obras destinadas a la prestación de servicios públicos constituye una actividad de utilidad pública e interés social, lo cual respalda su inclusión dentro del ámbito de aplicación de este régimen.

3. Conclusión

El análisis integral del Acuerdo 029 de 2017, en conjunto con las modificaciones introducidas mediante el Acuerdo 161 de 2021, permite concluir que, si bien estas disposiciones constituyeron un primer esfuerzo institucional por reglamentar la regulación y formalización de servidumbres sobre predios baldíos de la Nación, su aplicación práctica ha demostrado limitaciones normativas y procedimentales que dificultan una implementación ágil, coherente y ajustada a los principios de legalidad y eficiencia administrativa.

Las principales deficiencias identificadas se relacionan con la falta de diferenciación clara entre las figuras de regulación y formalización, la ausencia de parámetros técnicos unificados, la ambigüedad en los requisitos exigibles, así como vacíos en la regulación de situaciones comunes, como la coexistencia de ocupaciones en los predios.

Estas problemáticas han sido objeto de observación por parte de los equipos jurídicos y técnicos de la **Agencia Nacional de Tierras – ANT**, así como de diversos actores estratégicos de los sectores minero, energético, de infraestructura y petrolero, quienes han manifestado inconformidades frente a la carga normativa y los obstáculos operativos que han dificultado el uso oportuno del instrumento de servidumbre en el marco de proyectos de utilidad pública o interés social.

En este contexto, se hace indispensable la derogatoria de los Acuerdos 029 de 2017 y 161 de 2021 y la expedición de un nuevo marco normativo integral y actualizado, que permita:

- Establecer de manera diferenciada y precisa los requisitos, etapas y procedimientos aplicables para la regulación y la formalización de servidumbres, reconociendo la naturaleza jurídica distinta de cada figura y sus respectivas finalidades.
- Subsanan los vacíos jurídicos y técnicos actuales, dotando a la Agencia de herramientas normativas que respondan a la realidad operativa.
- Agilizar los trámites administrativos mediante el diseño de procedimientos claros, racionales y proporcionales, ajustados al principio de eficiencia y a los estándares del derecho administrativo moderno.
- Fortalecer la seguridad jurídica de las actuaciones de la Agencia Nacional de Tierras, reduciendo la exposición a riesgos legales y controversias con los interesados.
- Brindar certeza normativa, respaldo institucional y predictibilidad jurídica a las entidades públicas, empresas privadas y demás actores que requieren constituir servidumbres en desarrollo de proyectos estratégicos, permitiendo así una adecuada planificación, inversión y ejecución.

Adicionalmente, esta reforma normativa deberá garantizar la armonización con el bloque de legalidad vigente, especialmente en lo relativo a los principios constitucionales de

función social y ecológica de la propiedad (art. 58 C.P.), así como con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2363 de 2015, en cuanto a las competencias de la ANT para administrar, disponer y regular el uso de los predios baldíos y bienes fiscales patrimoniales del Estado.

La presente memoria, por tanto, relata necesidad de modificar el marco normativo vigente, mediante la expedición de un nuevo acuerdo, que consolide los avances logrados, corrija las deficiencias identificadas, incorpore las recomendaciones de los sectores involucrados, y garantice una implementación efectiva y conforme con los fines misionales de la Agencia Nacional de Tierras.

Este nuevo instrumento debe ser concebido como una herramienta que articule la protección del patrimonio público con la promoción de proyectos estratégicos para el desarrollo económico y social del país, asegurando que la constitución de servidumbres se realice bajo criterios de transparencia, legalidad, eficiencia, y sostenibilidad.

El proyecto de Acuerdo será objeto de publicación con el fin de garantizar el conocimiento por parte de la ciudadanía y de los grupos de interés, y permitir la presentación de observaciones. Dicha publicación se realizará por un término de diez (10) días calendario, plazo que se estima suficiente en atención a que el contenido del proyecto tiene un carácter estrictamente reglamentario, sin que implique la creación, modificación o supresión de derechos subjetivos que justifiquen un periodo de publicación más amplio.