



## MEMORANDO

10 de Abril de 2019

**\*20191030053873\***

Al responder cite este Nro.  
20191030053873

**PARA: MIGUEL OCAMPO GÓMEZ**  
Director de Acceso a Tierras

**DE: JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**  
Jefe (E) Oficina Jurídica

**ASUNTO: Concepto jurídico** – Compra directa de predios en caso “Hacienda Bellacruz”. – Radicado 20194000048523

De acuerdo con la consulta presentada por usted, donde indica *“le solicitamos amablemente, la emisión URGENTE de un concepto jurídico, sobre el cual hemos considerado la inviabilidad jurídica de realizar la compra directa de predios en el caso denominado “Hacienda Bellacruz”*”; 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, basado en los siguientes:

### 1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación radicada como indica el asunto de la referencia, plantea como hechos de su consulta los siguientes:

*“Le solicitamos amablemente, la emisión URGENTE de un concepto jurídico, sobre el cual hemos considerado la inviabilidad jurídica de realizar la compra directa de predios en el caso denominado “Hacienda Bellacruz”*”.

Frente a lo cual, es pertinente precisar en todo caso que la solicitud es genérica y no cumple con lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución No. 1893 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras *“Por medio de la cual se adoptan directrices de técnica normativa para la elaboración de lineamientos en la Agencia Nacional de Tierras –ANT-”,* donde dispone que:

*“Solicitud de conceptos a la Oficina Jurídica de la ANT. Las solicitudes de concepto jurídico deberán ser remitidas a la Oficina Jurídica, por el Área de necesidad, observando los siguientes requisitos:*

1. Objeto de la petición, conceptuando el problema jurídico a resolver.

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511





2. *Antecedentes técnicos y normativos del caso.*
3. *Referencia de conceptos emitidos con anterioridad sobre la misma temática, si existen o tuvieren conocimiento de los mismos.*
4. *Razones en que se apoya la solicitud, expresando el criterio técnico o interpretación de la respectiva dependencia, conforme la normativa vigente”.*

## 2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia y que se expone en su memorando, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre el desarrollo normativo en materia de compra directa de predios**

En primer lugar, es pertinente traer a colación el Concepto emitido por esta Oficina Jurídica el 22 de octubre de 2018 (radicado 20181030173713), que permite identificar cual ha sido el desarrollo normativo en esta materia así:

*“la Ley 135 de 1961 se encargaba de dotar a la institucionalidad agraria de competencias para adquirir tierras y mejoras sobre suelo rural, a condición de que la respectiva compra encontrara justificación en el cumplimiento de cualquiera de los fines de utilidad pública e interés social definidos por el mismo legislador, (...) Establecía en este sentido la entonces ley de reforma social agraria que:*

**Artículo 54.** *Son motivos de interés social y de utilidad pública, para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o de los que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, los definidos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo 1º. de la presente Ley. En consecuencia, podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, adquirir tierras o mejoras de propiedad privada de los particulares y de entidades de derecho público, y decretar la expropiación de éstas, para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la presente ley y en especial para ejecutar los siguientes programas:*

(...)

*La depuración de las causas habilitantes de la negociación o de la eventual expropiación, constituyó la principal modificación a la regla de competencia para la compra de predios rurales impuesta por el advenimiento del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, pues del catálogo inicial de 15 supuestos previsto por la citada Ley 135 se pasó a uno de apenas 5 definidos por el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 en su versión original. De esta forma la autoridad en materia de reforma agraria estaba facultada, durante la vigencia de la disposición citada, para “adquirir mediante negociación directa tierras o mejoras, o decretar su expropiación” con los siguientes fines:*





1. Para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.
2. En beneficio de las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional haya establecido programas especiales para tal fin.
3. Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico<sup>1</sup>.
4. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes, sin afectar las reservas de recursos forestales.
5. Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez, cuando no hubiere acuerdo de negociación entre los campesinos y los propietarios, o en las reuniones de concertación, en los casos que determine la Junta Directiva.

A fin de facilitar la concreción de la voluntad de legislador, la trasuntada versión primigenia del citado artículo 31 fue posteriormente objeto de diversos desarrollos reglamentarios, principalmente a través de los Decretos 2666 de 1994, 2164 y 1139 de 1995, los que se encuentran hoy contenidos y compilados en la parte 14 títulos 6, 7 y 11 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Así, al definir el procedimiento administrativo que regla la adquisición de bienes y mejoras con fines de reforma agraria, dispuso entre otras cosas el primero de los mencionados cuerpos reglamentarios que, además de los programas expresamente enlistados por la norma de rango legal, podría también sustentarse la compra en propósitos de dotación de tierras para hombres y mujeres campesinas de escasos recursos que se hallaren en inmuebles invadidos, o cuando los beneficiarios solicitaran a la autoridad el ejercicio de la opción privilegiada de adquisición de la que tratan los artículos 32 y 73 del estatuto de tierras<sup>2</sup>.

(...)

Finalmente encontramos que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, expedido mediante la Ley 1151 de 2007, se ocupó en su artículo 27 de definir nuevos contornos para el ejercicio de la facultad de compra de tierras y mejoras sobre suelo rural, reduciendo a solo 3 los fines de utilidad pública e interés social que legitiman las adquisiciones y expropiaciones, pero ampliando el espectro de las minorías étnicas beneficiarias -reservado inicialmente por el texto original de la ley 160 a los pueblos indígenas- y de las formas o tipos de derechos susceptibles de ser adquiridos

<sup>1</sup> Para la interpretación de este numeral debe tenerse en cuenta lo dispuesto mediante los Decretos 216 de 2003 y 3572 de 2011, por los que se confirió a la UAESPNN la competencia para la compra de los predios y que se encuentren al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

<sup>2</sup> Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.6.2.1





–agregando las servidumbres-. Previó entonces la norma en comentario que:

**ARTÍCULO 27.** El artículo 31 de la Ley 160 de 1994 quedará así:

*“Artículo 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:*

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;*
- b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;*
- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.*

**PARÁGRAFO.** Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley”.(Se eliminan subrayas)

Es así, que dada la descripción realizada en el antecedente mencionado en dicho Concepto la Oficina Jurídica concluyo **“Como colofón de lo hasta aquí expuesto y sin perjuicio de los ejercicios hermenéuticos que ocuparán las líneas del siguiente capítulo, puede esta oficina concluir que, a partir de la modificación introducida por la Ley 1151 de 2007 al artículo 31 de la Ley 160, las compras directas de tierras y mejoras rurales realizadas por la Agencia Nacional de Tierras están condicionadas a la verificación previa de cualquiera de las causas taxativamente fijadas por el legislador, debiéndose entender como decaídos por efecto de la desaparición de sus fundamentos de derecho<sup>3</sup>, los supuestos reglados por el artículo 3º del Decreto 2666 de 1994 en sus numerales 5, 6 y 7, hoy artículo 2.14.6.2.1 del Decreto 1071 de 2015<sup>4</sup> (Negrillas fuera del texto).**

- **Sobre la adjudicación de Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA**

Ahora bien, tal como quedo referenciado en el apartado de “Hechos y problemas jurídicos”, en la solicitud de concepto no se plantean elementos suficientes que permitan a esta Oficina Jurídica proceder a un análisis de fondo frente a la postura que plantea el área misional. Sin embargo, además de lo referenciado en el apartado anterior, es pertinente precisar que adicionalmente a la existencia de restricción para la compra

<sup>3</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 91 numeral 2.

<sup>4</sup> 2. Al respecto conviene recordar que para la inaplicación de los actos administrativos decaídos -sean de contenido particular y concreto o de carácter general e impersonal- no se requiere de declaración judicial previa, pues se entiende que el fenómeno de la pérdida de la fuerza ejecutoria opera *ope legis* (véase al respecto la sentencia 2005-00166 del 03/04/2014 expedida por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado)





directa por las causales ya referenciadas la única opción de excepción posible y vigente, es la establecida en el Acuerdo 05 de 2016 del 30 de agosto 2016 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la ley 1753 de 2015, sobre el subsidio integral de reforma agraria – SIRA” (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Agencia Nacional de Tierras), que establece:

*Artículo 8. Los requisitos mínimos que deben cumplir los sujetos de atención del SIRA son los siguientes:*

- a) *Ser colombiano mayor de dieciséis (16) años de edad.*
- b) *Tener tradición en labores rurales o derivar de las labores agrícolas, pecuarias, acuícolas, forestales y/o pesqueras, la mayor parte de sus ingresos.*
- c) *Estar en condición de vulnerabilidad.*
- d) *Estar vinculado a la zona rural focalizada, con una antigüedad no menor a cinco (5) años*

*Parágrafo 1. En todos los casos en que el sujeto de atención se presente con cónyuge o compañero permanente, ambos deberán cumplir con los requisitos y, además, no incurrir en las prohibiciones establecidas en el presente acuerdo.*

*Parágrafo 2. Las personas naturales favorecidas por una **sentencia judicial** que ordene a la ANT, la adjudicación del SIRA o la reubicación en beneficio de aquellas, están exentas de la aplicación de los requisitos y prohibiciones establecidas en el presente Acuerdo.*(Negrillas y subrayas fuera del texto)

Sin embargo, en el caso bajo estudio no se refiere por parte del área misional que exista a la fecha una sentencia judicial que ordene a la Agencia Nacional de Tierras – ANT la adjudicación del SIRA o la reubicación, único mecanismo que habilitaría legalmente la actuación de esta entidad en esa vía.

### 3. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir en relación con su solicitud de concepto lo siguiente:

- Teniendo en cuenta la modificación introducida por la Ley 1151 de 2007 al artículo 31 de la Ley 160, las compras directas de tierras realizadas por la Agencia Nacional de Tierras están condicionadas a la verificación previa de cualquiera de las causas taxativamente fijadas por el legislador, esto es:
  - a) *Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;*
  - b) *dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;*
  - c) *Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.*





El campo  
es de todos

Minagricultura



- En relación con la posibilidad de adjudicar directamente el Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA, la única excepción establecida por el Artículo 8 del Acuerdo 05 de 2016 “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la ley 1753 de 2015, sobre el subsidio integral de reforma agraria – SIRA”, es cuando medie **sentencia judicial** que así lo ordene a la Agencia Nacional de Tierras

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.

Cordialmente,

  
**JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**  
Jefe Oficina Jurídica ANT

Proyectó: Diana Díaz

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.



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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511