



El campo
es de todos

Minagricultura

Agencia
Nacional de
Tierras

Bogotá D.C., martes, 07 de mayo de 2019



Al responder cite este Nro.
20191030328731

Señor

JUAN DIEGO RIVEROS

Calle 67 # 7 – 35, Oficina 1204

Correo electrónico: jdriveros@gomezpinzon.com

Teléfono: 3192900, ext. 276

Bogotá D.C. – Colombia

Asunto: respuesta a petición sobre servidumbres de paso de energía eléctrica al interior de resguardos colectivos. Respuesta al Oficio N° 20196200221782 y al Memorando N° 20195100054333.

Reciba un cordial saludo,

De acuerdo con el derecho de petición dirigido a la Subdirección de Asuntos Étnicos de ésta Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) con fecha de radicación del 11 de marzo de 2019 (Oficio N° 20196200221782), en el que solicita se le informe acerca de la constitución de servidumbres de paso de energía eléctrica al interior de territorios constituidos como resguardos indígenas, se elevan las siguientes consultas:

- 1) *Sírvase indicar si dentro del desarrollo y construcción de un proyecto de interés público se debe registrar en los folios de matrícula inmobiliaria de los inmuebles de los resguardos indígenas las servidumbres requeridas,*
- 2) *En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, sírvase indicar qué procedimiento se debe llevar a cabo y ante qué autoridad para registrar una servidumbre, en el evento en que el folio de matrícula inmobiliaria del resguardo indígena correspondiente no exista. Lo anterior bajo el supuesto que ya se adelantó satisfactoriamente el procedimiento de consulta previa,*
- 3) *Sírvase indicar el procedimiento para elaborar el reglamento intercultural de uso,*
- 4) *Sírvase indicar si es posible bajo la normatividad aplicable adelantar un proceso judicial de imposición de servidumbre sobre un predio ubicado dentro de un resguardo indígena,*
- 5) *Sírvase indicar cuál es el juez competente para pronunciarse respecto a una imposición de servidumbre sobre predios ubicados dentro de un resguardo indígena, y*
- 6) *Sírvase informar qué medidas o acciones judiciales podría tomar un particular en el evento en que las comunidades indígenas incumplan con los acuerdos a los que se llegaron en el procedimiento de consulta previa. En específico qué acción judicial y ante qué autoridad podría interponerse.*

Conforme al Memorando N° 20195100054333, remitido por la Subdirección de Asuntos Étnicos a ésta Oficina Jurídica, en forma de solicitud de concepto jurídico, así: “*el peticionario consulta sobre temas específicos de servidumbres y requiere concepto acerca de cómo adelantar actuaciones relacionadas con dicho tema*”, y de acuerdo con las funciones asignadas a esta Oficina Jurídica en el numeral 8°, del 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 plantea como hechos de su consulta los siguientes:



La constitución de servidumbres de paso de energía eléctrica al interior de territorios constituidos como resguardos indígenas, plantea una serie de circunstancias que enfrentan de una parte, la propiedad colectiva con especiales protecciones y, de otra parte, los proyectos de infraestructura que requieren de figuras como las servidumbres para su materialización y funcionamiento, tales como los proyectos energéticos. Al respecto de la petición, y resumiendo el eje central del planteamiento, el peticionario afirma en modo de inquietud:

“Teniendo en cuenta los antecedentes normativos, planteados, surgen inquietudes en relación con el procedimiento para constituir una servidumbre en favor de un tercero en un predio donde se encuentra un resguardo indígena, teniendo en cuenta que se trata de una obra de infraestructura, la cual ya se puso en conocimiento y aprobación por parte de la comunidad mediante consulta previa”.

Se resaltan los aspectos principales sobre los cuales se basa la petición y las normas que cita el mismo peticionario, que se encuentran establecidas en el Título VII del Decreto 1071¹ del 26 de mayo de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre *“Dotación y Titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos indígenas en el territorio nacional”*.

“Artículo 2.14.7.5.1. Naturaleza Jurídica. Los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63² y 329³ de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Parágrafo. Los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no podrán enajenar a cualquier título, arrendar por cuenta propia o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo.

Artículo 2.14.7.3.8. Publicación, Notificación y Registro. La providencia del Consejo Directivo que disponga la constitución, reestructuración o ampliación del resguardo se publicará en el Diario Oficial y se notificará al representante legal de la o las comunidades interesadas en la forma prevista en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y una vez en firme, se ordenará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente al lugar de ubicación de las tierras constituidas con el carácter legal de resguardo.

Los Registradores de Instrumentos Públicos abrirán un folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al resguardo constituido o reestructurado y cancelarán las matrículas anteriores de los bienes inmuebles que se constituyan con el carácter legal de resguardo.

¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”.

² “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

³ “La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable. La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte”.



Artículo 2.14.7.5.3. Servidumbres y construcción de obras. Los resguardos indígenas estarán sometidos a las servidumbres establecidas por las leyes vigentes. Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera, determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente.

La expedición de la licencia ambiental se efectuará según lo previsto en el artículo 330⁴ de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993.

En todos los casos previstos en el presente artículo se elaborará un reglamento intercultural de uso en concertación con la comunidad y con la participación del Ministerio del Interior”.

Antes de proceder con el análisis legal y las consideraciones jurídicas, se advierte que, al no aportarse datos precisos sobre un resguardo indígena específico, no es posible dilucidar acerca del estado de los trámites o la existencia de los mismos, en tal sentido se procede con la respuesta en términos generales.

2. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES GENERALES

• Acerca de las servidumbres

En relación con el asunto de la referencia, es necesario realizar las siguientes consideraciones en relación con las servidumbres que recaen sobre predios objeto de constitución de resguardos indígenas. En ese sentido, se establece que las servidumbres son concebidas legalmente desde la definición del Código Civil colombiano en su artículo 879, como “*un gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño*”, y las mismas además han sido objeto de sendos desarrollos jurisprudenciales y doctrinales. Para el presente concepto se hace referencia a aquellas servidumbres relacionadas con la prestación de servicios públicos domiciliarios (energía eléctrica), cuya principal regulación se encuentra consagrada en la Ley 142 de 1994, la cual establece:

“Artículo 33. Facultades especiales por la prestación de servicios públicos. Quienes presten servicios públicos tienen los mismos derechos y prerrogativas que esta Ley u otras anteriores, confieren para el uso del espacio público, para la ocupación temporal de inmuebles, y para promover la constitución de servidumbres o la enajenación forzosa de los bienes que se requiera para la prestación del servicio; pero estarán sujetos al control de la jurisdicción en lo contencioso administrativo sobre la legalidad de sus actos, y a responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos”.

En cuanto a los elementos jurisprudenciales, la Corte Constitucional ha referido entre otros aspectos relacionados con las servidumbres, los siguientes:

“En el punto concreto de la introducción de servidumbres cuyas razones sean la utilidad pública y el interés social, (...) mediante ellas no se suprime ni se recorta la garantía reconocida en la Constitución al derecho de dominio, sino que, atendiendo a la prevalencia del interés general (artículo 1º de la Carta) y al sustrato mismo de la función social (artículo 58), se consagran por la ley restricciones al ejercicio de la propiedad que son perfectamente ajustadas a la Constitución en el estado de derecho. (...) establece el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 que “cuando sea necesario para prestar los servicios públicos, las

⁴ “De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones: (...) 3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución”.



empresas podrán pasar por predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias; ocupar temporalmente las zonas que requieran en esos predios; remover los cultivos y los obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos; y, en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para prestar el servicio". Debe recordarse que, según lo previsto en el artículo 1º de la mencionada Ley 142, la Ley es aplicable a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía básica conmutada y telefonía local móvil⁵".

Ahora bien, la misma Ley 142 de 1994 establece a cargo de quién es la obligación de solicitar la constitución de la servidumbre, asunto que está consagrado en los artículos 57 (ya mencionado) y 117:

"Artículo 57. Facultad de imponer servidumbres, hacer ocupaciones temporales y remover obstáculos. (...) El propietario del predio afectado tendrá derecho a indemnización de acuerdo a los términos establecidos en la Ley 56 de 1981, de las incomodidades y perjuicios que ello le ocasione. Las líneas de transmisión y distribución de energía eléctrica y gas combustible, conducciones de acueducto, alcantarillado y redes telefónicas, podrán atravesar los ríos, caudales, líneas férreas, puentes, calles, caminos y cruzar acueductos, oleoductos, y otras líneas o conducciones. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.

Artículo 117. La adquisición de la servidumbre. La empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981".

Por su parte, la Ley 56 de 1981 en el Título II "De las expropiaciones y servidumbres" en su artículo 16, plantea:

"Declárase de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas".

En este sentido, y citando la Sentencia C – 831 de 2007 que decidió la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 56 de 1981, la Corte Constitucional estableció:

"(...) Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres son trámites judiciales propios de la etapa de implementación de la política pública previamente definida por los órganos encargados de la regulación respectiva.

(...) Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres interesan únicamente a los sujetos que pueden verse afectados en sus derechos por la imposición de gravámenes a la propiedad, de manera particular (i) el propietario del bien inmueble, en tanto titular del derecho de dominio, o el poseedor, quien ejerce el goce y tenencia del mismo; y (ii) el Estado, quien es responsable de la solicitud de declaratoria de expropiación o servidumbre y del pago correlativo de las indemnizaciones a las que haya lugar.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia N° T – 431 de 1994, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.



La entidad de derecho público que haya adoptado el proyecto o haya ordenado su ejecución deberá promover, en calidad de demandante, el proceso para la constitución de la servidumbre, sometidos a las siguientes reglas: (i) La demanda deberá adjuntar tanto el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, como el inventario de los daños que se causen y la estimación de su valor realizada en forma clara y discriminada por la entidad interesada. Este cálculo se anexará al acta efectuada para el efecto, junto con el certificado de libertad y tradición del predio afectado. (ii) la entidad interesada deberá, al momento de interponer la demanda, poner a disposición del juzgado la suma correspondiente al valor estimativo de la indemnización. (iii) El juzgado correrá traslado al demandado por un término de tres días. En caso que luego de dos días de proferido el auto que ordena el traslado no se hubiere podido notificar la demanda, se procederá a emplazar a los demandados, según lo dispuesto en el artículo 452 del Código de Procedimiento Civil. (iv) El demandado no podrá proponer excepciones, salvo las facultades del juez para que, en los casos previstos en la ley, deba abstenerse de proferir sentencia de fondo.

Este procedimiento, igualmente, prevé que el juez, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la demanda, practique una inspección judicial sobre el predio afectado y autorice la ejecución de las obras, que de acuerdo con el proyecto sean necesarias para el goce efectivo de la servidumbre. En la misma diligencia, el funcionario judicial identificará el inmueble y hará un reconocimiento de la zona objeto de gravamen. (Art. 28).

La normatividad objeto de estudio establece, del mismo modo, mecanismos para que el afectado con la constitución de la servidumbre controvierta el estimativo de los perjuicios base de la indemnización. Así, en caso que el demandado no estuviere conforme con dicho cálculo, podrá pedir dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda, que por peritos designados por el juez se practique avalúos de los daños que se causen y tasen la indemnización a que haya lugar por la imposición de la servidumbre. (Art. 29).

Con base en los estimativos, avalúos, inventarios o pruebas que obren en el proceso, el juez dictará sentencia, señalará el monto de la indemnización y ordenará su pago. En el caso que la decisión judicial disponga un pago mayor al entregado por la entidad demandante al momento de presentación de la demanda, ésta deberá consignar el remanente a favor del poseedor o propietario del bien. De igual modo, la entidad deberá reconocer intereses al demandado, equivalentes al interés bancario vigente al momento en que profirió sentencia, calculados desde la fecha en que se recibió la zona objeto de servidumbre y hasta el momento en que se deposite el saldo. (Art. 31).

Por último, el capítulo en mención establece dos previsiones adicionales. En primer lugar, estipula la prohibición para el poseedor o tenedor del bien sirviente de efectuar actos que perturben, alteren, disminuyan o hagan incómodo o peligroso el ejercicio de la servidumbre de conducción de energía eléctrica, tal como se haya previsto en los planos del proyecto. Esta prohibición se extiende a los casos en que ante la presencia de nuevas circunstancias fuere necesario introducir variaciones en el modo de ejercer la servidumbre. Ello sin perjuicio del derecho del poseedor o propietario de exigir la indemnización por los daños que causen tales modificaciones (Art. 30). En segundo término, la Ley 56/81 dispone como norma procesal supletoria la contenida en el Título XXII del Libro 2º del Código de Procedimiento Civil, esto es, las reglas del proceso abreviado. (Art. 32).



(...) De otra parte, en cuanto a la relación con los afectados, ésta comienza en el momento en que se les notifica la resolución que declara la calidad de bienes de utilidad pública, la cual debe ser inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos en aplicación del principio de publicidad y la administración hace la consecuente oferta de compra. Recuérdese que la etapa de enajenación voluntaria (expropiación judicial) o de negociación directa (expropiación por vía administrativa) tiene por objeto llegar a un acuerdo de compra con el propietario del bien inmueble.

(...) En lo atinente al trámite para la constitución de servidumbres de conducción de energía eléctrica, sostiene que la brevedad del término para oponerse a la demanda y la imposibilidad de proponer excepciones están justificadas en la necesidad de proteger el interés general, representado en la ejecución de las obras para la prestación del servicio público. Del mismo modo, las facultades que se otorgan al juez para fijar las servidumbres de manera cautelar, en el marco de la inspección judicial prevista en el artículo 28 de la Ley 56/81, son compatibles con el derecho de defensa, pues el propietario del bien sirviente puede participar en la diligencia y, por ende, controvertir las pruebas que sean practicadas durante la misma. En todo caso, la fijación de los procedimientos para la imposición de servidumbres recae en el amplio margen de configuración legislativa, sin que pueda identificarse para el caso de las disposiciones acusadas estipulación alguna que se muestre incompatible con la vigencia del derecho fundamental al debido proceso.

Ahora bien, el análisis de las disposiciones que regulan el procedimiento para la imposición de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica, permite afirmar que se trata de un procedimiento expedito, destinado a garantizar que en el menor tiempo posible se ejecuten las obras destinadas a la prestación del servicio público, al punto que faculta al juez del conocimiento para que ordene preliminarmente la imposición del gravamen al inmueble. Se trata de un proceso judicial interesado en la asunción por parte del Estado de los daños que se causen al propietario o poseedor del predio sirviente, puesto que impone a la entidad demandada la obligación de pagar un estimativo de los perjuicios junto con la presentación de la demanda y a reajustar esa suma en caso que la sentencia declare un monto mayor. Adicionalmente, la normatividad en comento faculta al propietario o poseedor del bien sirviente a que se oponga a la liquidación propuesta en la demanda, caso en el cual se ordenará su cálculo por parte de peritos nombrados para el efecto.

Lo anterior se armoniza con elementos de otros casos de empresas prestadoras del servicio público de energía, donde además de las regulaciones legales mencionadas, se establece el Reglamento Técnico De Instalaciones Eléctricas (RETIE) a través de la Resolución N° 90708 de agosto 30 de 2013, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, en la cual establece:

“22.2. ZONAS DE SERVIDUMBRE. Para efectos del presente reglamento, las zonas de servidumbre deben ceñirse a las siguientes consideraciones: a. Toda línea de transmisión aérea con tensión nominal igual o mayor a 57,5 KV, debe tener una zona de seguridad o derecho de vía. Esta zona debe estar definida antes de la construcción de la línea, para lo cual se deben adelantar las gestiones para la constitución de la servidumbre, ya sea por mutuo acuerdo con los propietarios del terreno o por vía judicial. El propietario u operador de la línea debe hacer uso periódico de la servidumbre ya sea con el mantenimiento de la línea o poda de la vegetación y debe dejar evidencia de ello. En los casos que la servidumbre se vea amenazada, en particular con la construcción de edificaciones, debe solicitar el amparo policivo y demás figuras que tratan las leyes.”



La normatividad específica establece que la imposición de las servidumbres, se hace mediante acto administrativo o llevando a cabo el proceso establecido por la Ley 56 de 1981, que obedece en el caso específico de los servicios públicos, a la necesidad imperante de la prestación del mismo. Así mismo, dicha Ley 142 de 1994, estableció cuales son las entidades facultadas para imponer la servidumbre al indicar:

“Artículo 118. Entidad con facultades para imponer la servidumbre. Tienen facultades para imponer la servidumbre por acto administrativo las entidades territoriales y la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio público respectivo, y las comisiones de regulación”.

Por este motivo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, indicó en el Concepto N° 506 del 23 de julio de 2018, que: *“las leyes 56 de 1981 y 142 de 1994, imponen a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, la obligación de iniciar los procesos judiciales necesarios para constituir la servidumbre y en caso de que el prestador constituya la servidumbre por vía de facto, quien resulte afectado con tal hecho podrá solicitar la indemnización de los perjuicios que se le causen”.* Se precisa al respecto, que corresponde a la empresa prestadora del servicio público, la carga de iniciar los trámites necesarios para la constitución de la servidumbre ante las entidades competentes, y en ese sentido, se advierte que no compete a la ANT., iniciar dichos procesos, sino hacerse parte de aquellos donde el mismo se inicia en relación con predios del Estado (baldíos).

En cuanto a las competencias de la ANT, acerca de las servidumbres, es preciso establecer el estado de los trámites de resguardo y determinar la calidad jurídica de los predios relacionados con el presente asunto, ya que la existencia o no de uno o varios folios de matrícula inmobiliaria, determina el accionar de esta entidad. Al respecto, la Circular N° 27 que esta Agencia expidió el 20 de noviembre de 2018, por medio de la cual se imparten *“lineamientos para la inaplicación del Decreto 1858 de 2015 en los procedimientos de constitución, ampliación de resguardos indígenas y protección jurídica de territorios ocupados ancestralmente”* establece que:

“el procedimiento frente a la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria se debe notificar en el acto administrativo emitido por el Consejo Directivo que disponga la constitución, reestructuración o ampliación del resguardo a las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes al lugar de ubicación de las tierras constituidas”

Es decir, se debe constituir el resguardo indígena para proceder a la apertura del folio de matrícula, lo cual sugiere, que frente a la petición elevada, pareciera que el resguardo en mención, no ha sido constituido formalmente, tal como se deriva del escrito, puntualmente en la petición segunda.

Considerando la ausencia de un F.M.I., a nombre de un resguardo específico, podría tratarse de predio(s) baldío(s) sobre los que no ha habido pronunciamiento definitivo acerca de la propiedad del territorio, por lo cual es preciso mencionar el Acuerdo N° 029 del 31 de agosto de 2017 *“Por el cual se establecen los lineamientos para para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación”*, que constituye una norma de rango reglamentario expedida por el máximo órgano directivo de la ANT, con fundamento en las atribuciones legales que la habilitan para celebrar contratos orientados al aprovechamiento y ocupación de los bienes baldíos de la Nación, sin embargo el Artículo 2° de ese Acuerdo, establece:

“Este Acuerdo se aplica únicamente para la regulación y formalización de servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública e interés que social que recaigan sobre predios baldíos de la Nación.



Quedan excluidos del procedimiento establecido en el presente Acuerdo, territorios de comunidades étnicas, titulados o en proceso de titulación (...)

Que la Ley 56 de 1981 en su artículo 16° declaró de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas.

Que la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios consagra en su artículo 4° que todos los servicios públicos de que trata dicha ley, se consideran servicios públicos esenciales; en este mismo sentido, el artículo 5° de la Ley 143 de 1994, señaló el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional.

Así mismo, el artículo 56 de la Ley 142 de 1994, declaró de utilidad pública e interés social la ejecución de obras para prestar los servicios públicos y la adquisición de espacios suficientes para garantizar la protección de las instalaciones respectivas.

Las clases y tipos de servidumbre que podrán formalizarse con ocasión del presente Acuerdo, dependerán de las ramas, fases y actividades que se contemplen para el eficiente ejercicio de actividades de utilidad pública.

El acto administrativo que resuelve de fondo, no constituye una decisión declarativa del derecho al ejercicio de la servidumbre, con ocasión de su origen, pues únicamente está llamado a resolver lo concerniente a la fijación del monto con ocasión de la afectación al predio baldío de la Nación, y la orden encaminada a la inscripción del gravamen”.

De lo anterior, se colige que las claridades requeridas respecto de la información acerca del territorio, se relacionan directamente con el conocimiento de si existe o no, un territorio titulado o en proceso de titulación, para aplicación o determinación de la ruta de constitución de la servidumbre. Al respecto se insiste en el carácter estrictamente reglamentario del Acuerdo N° 029 de 2017, que en efecto se trata de un acto administrativo de contenido general, abstracto e impersonal expedido por la máxima autoridad de tierras de la Nación con el propósito de determinar el contenido mínimo de las solicitudes relacionadas con la formalización y regularización de aquellas servidumbres que, teniendo origen legal, recaen sobre predios de naturaleza baldía. Su obligatoriedad descansa en la fuerza ejecutoria de la que goza un acto de su tipo al tenor de lo previsto en el artículo 89 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sin que por ello sea dable afirmar que su expedición supuso la modificación o derogatoria de las disposiciones de rango legal que resulten contrarias a su contenido, afirmación esta última que se desprende de los principios de jerarquía normativa consagrados tanto de la Constitución Política⁶ como de la Ley 153 de 1887⁷.

⁶ “Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Esta conclusión se extrae de diversas disposiciones, entre otras aquellas referentes a los deberes y facultades que, según el artículo 189 de la Constitución, le corresponden al presidente frente a ley. En efecto, esta disposición le impone “promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento” (numeral 10°), y “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes” (numeral 11°). Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. (Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000. Subrayado por fuera del original).

⁷ Ley 153 de 1887. Artículo 12: Las órdenes y demás actos ejecutivos del gobierno expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución, a las leyes ni a la doctrina legal más probable. (Aparte declarado inexecutable mediante Sentencia C-037 de 2000).



Por otra parte, y de acuerdo con el artículo 23 del Decreto 2164 del 7 de diciembre de 1995, "Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional", se abordan las servidumbres y la construcción de obras:

"Los resguardos indígenas estarán sometidos a las servidumbres establecidas por las leyes vigentes. Cuando en un resguardo se requiera la construcción de obras de infraestructura de interés nacional o regional, sólo podrán constituirse previa concertación con las autoridades de la comunidad y la expedición de la licencia ambiental, cuando esta se requiera, determinando la indemnización, contraprestación, beneficio o participación correspondiente.

La expedición de la licencia ambiental se efectuará según lo previsto en el artículo 330 de la Constitución Política y la Ley 99 de 1993.

En todos los casos previstos en el presente artículo se elaborará un reglamento intercultural de uso en concertación con la comunidad y con la participación del Ministerio del Interior".

- **Acerca de los reglamentos interculturales de uso y medidas frente a incumplimientos de comunidades indígenas**

En cuanto a las solicitudes de "indicar el procedimiento para elaborar el reglamento intercultural de uso" e "informar qué medidas o acciones judiciales podría tomar un particular en el evento en que las comunidades indígenas incumplan con los acuerdos a los que se llegaron en el procedimiento de consulta previa. En específico qué acción judicial y ante qué autoridad podría interponerse" esta Oficina Jurídica remitirá oficio al Ministerio del Interior, a la Dirección de Consulta Previa, quien es la competente para el conocimiento de los acuerdos establecidos o en proceso de establecer con las comunidades para constitución de resguardos indígenas y las pautas de concertación sobre derechos territoriales.

3. CONCLUSIONES

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir:

1. Para promover la constitución de servidumbres sobre bienes que se requieran para la prestación del servicio público, las empresas podrán pasar por: predios ajenos, por una vía aérea, subterránea o superficial, las líneas, cables o tuberías necesarias, y ocupar temporalmente las zonas que requieran sobre los predios, esto es: remover los cultivos y obstáculos de toda clase que se encuentren en ellos; transitar, adelantar las obras y ejercer vigilancia en ellos y en general, realizar en ellos todas las actividades necesarias para la prestación del servicio.
2. La empresa interesada, solicitará el permiso a la entidad pública correspondiente; si no hubiere ley expresa que indique quien debe otorgarlo, lo hará el municipio en el que se encuentra el obstáculo que se pretende atravesar.

La empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la misma mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición al que se refiere la Ley 56 de 1981.

3. La constitución de servidumbres son trámites judiciales propios de la etapa de implementación de la política pública previamente definida por los órganos encargados de la regulación respectiva, para ello se ha de entender que los



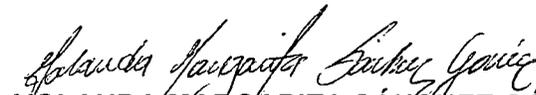
procesos de expropiación y constitución de servidumbres interesan únicamente a los sujetos que pueden verse afectados en sus derechos por la imposición de gravámenes a la propiedad, de manera particular.

4. En cualquier caso de servidumbres relacionadas con el servicio público de energía como el que expone en su solicitud de concepto y en el que se involucre a un resguardo indígena determinado, deberá establecerse el folio o los folios sobre los que recae el territorio étnico, a efectos de conocer cómo ha de surtir el trámite de constitución de servidumbre, ya que la demanda deberá adjuntar tanto el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, como el inventario de los daños que se causen y la estimación de su valor realizada en forma clara y discriminada por la entidad interesada. Este cálculo se anexará al acta efectuada para el efecto, junto con el certificado de libertad y tradición del predio afectado (que se requiere establecer). La entidad interesada deberá, al momento de interponer la demanda, poner a disposición del juzgado la suma correspondiente al valor estimativo de la indemnización., y será el juzgado quien correrá traslado a la parte demandada por un término de tres días.
5. Por último, y para claridades de las funciones de esta ANT, se debe precisar el estado de los trámites de constitución del resguardo indígena, a efectos de definir la calidad de los predios sobre los cuales ha de establecerse o imponerse una servidumbre determinada, ya que con la petición elevada, pareciese que se trata de predios baldíos, debido a la ausencia de folio de matrícula inmobiliaria, para lo cual se le sugiere remitir la información completa a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior, como máxima autoridad en materia de resguardos indígenas.

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.

Atentamente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Marcos Arango
Revisó: Diana Díaz