



PREMIO NACIONAL DE
ALTA GERENCIA
2017

El m. Cúcuta y hacia la Presidencia de la R.

20181030158791
Al responder cite este Nro.
20181030158791

Doctora
ROSA VUELVAS GALLEGOS
Asesor I
Gerencia de Tierras
Grupo Energía de Bogotá
Calle 7 No. 71-21 Piso 18
rbuelvas@geb.com.co
Bogotá D.C.

REFERENCIA: RESPUESTA A SOLICITUD DE CONCEPTO SOBRE EL REQUISITO DE "AVALÚO" CONTEMPLADO EN EL ARTÍCULO 3* DEL ACUERDO NO. 29 DE 2017, SUSCRITO POR LA ANT. RADICADO ORFEO No: 20181030165332

Cordial saludo

En respuesta al Radicado No. 20181030165332 del 22 de febrero de 2018, mediante el cual solicita concepto jurídico frente al requisito de “Avalúo” contemplado en el Artículo 3º del Acuerdo 29 de 2017 “Por el cual se establece los lineamientos para la regulación de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre predios baldíos de la Nación”, así:

Artículo 3. Inicio de la actuación. Para la regulación de servidumbres sobre un predio que ostenta la naturaleza jurídica de baldío de la Nación, el interesado quien se encuentre facultado para elevar la solicitud, en virtud de lo dispuesto en la Ley especial para el ejercicio del derecho de servidumbre, deberá allegar ante la Agencia Nacional de Tierras – ANT, o quien haga sus veces, solicitud por escrito, la cual deberá contener los siguientes requisitos:

- **Avalúo.**

1. Avalúo que debe realizarse sobre el valor comercial del predio y el valor de las afectaciones derivadas de la servidumbre, bajo los criterios que defina la entidad.

Lo anterior, toda vez que considera que el requisito de "Avalúo Comercial del predio" establecido en el mencionado acuerdo no guarda relación con la naturaleza del Gravamen y/o afectación, teniendo en cuenta que la Ley 56 de 1981 estableció que se debe practicar una estimación de la indemnización frente a los daños que se causen en relación con la imposición de la servidumbre que difiere claramente de un avalúo comercial el cual contempla terreno, construcciones, mejoras y/o anexos, de conformidad con la definición contemplada en el artículo 2 del Decreto 1420 de 1998, según la cual: *"Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente"*.

Así las cosas, y 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, en los siguientes términos:

Previo a entrar a estudiar la consulta jurídica elevada, resulta pertinente realizar una breve cita de las competencias generales que el orden jurídico contempla para la Agencia Nacional de Tierras, ANT:

En este orden, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y dispuso su liquidación; el Decreto Ley 2363 del 07 diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1° su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

"Artículo 1°. Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-. Créase la Agencia Nacional de Tierras -ANT- como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de tierras de la Nación en los temas de su competencia."

El artículo 3° del mencionado Decreto 2363 de 2015 determinó el objeto de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, de la siguiente forma:

"Artículo 3°. Objeto: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de 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."

Ahora bien, para dilucidar si se debe practicar un avalúo comercial o una estimación de la indemnización frente a los daños que se causen en relación con el gravamen de servidumbre, a continuación procederé a efectuar un breve análisis de: i) la Ley 56 del 1° de septiembre de 1981 y ii) el Acuerdo 29 de 31 de agosto de 2017.

i) Ley 56 del 1° de septiembre de 1981

La Ley 56 del 1° de septiembre de 1981 "*Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras*", señala:

"Artículo 1°. Las relaciones que surgen entre las entidades propietarias de las obras públicas que se construyan para generación y transmisión de energía eléctrica, acueductos, riegos y regulación de ríos y caudales y los municipios afectados por ellas así como las compensaciones y beneficios que se originen por esas relaciones, se regirán por la presente Ley.

Las que por la misma causa se generan entre esas entidades y los particulares en lo no regulado por la presente Ley, se seguirán rigiendo por las disposiciones del Código Civil y demás normas complementarias." (Subrayado fuera de texto original).

El artículo 27 de la mencionada ley, modificado por el artículo 5 del Decreto Nacional 884 de 2017, demarca el trámite judicial para la imposición de servidumbres, así:

“Artículo 27º.- Corresponde al propietario del proyecto que lo haya adoptado y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo al gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica.

Sin perjuicio de las reglas generales contenidas en los libros 1 y 2 del Código de Procedimiento Civil, que le serán aplicables en lo pertinente, el proceso de servidumbre de conducción de energía eléctrica se sujetará a las siguientes reglas:

1. A la demanda se adjuntará el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, inventario de los daños que se causen, con el estimativo de su valor realizado por la entidad interesada en forma explicada y discriminada, que se adjuntará al acta elaborada al efecto y certificado de tradición y libertad del predio.

Es aplicable a este proceso, en lo pertinente, el artículo 19 de la presente Ley.

2. Con la demanda, la entidad interesada pondrá a disposición del juzgado la suma correspondiente al estimativo de la indemnización.

3. Una vez admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado por el término de tres (3) días.

4. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la demanda ésta no hubiere podido ser notificada a los demandados, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2 del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.

5. Sin perjuicio del deber del juez de abstenerse de proferir sentencia de fondo en los casos previstos por la ley, en este proceso no pueden proponerse excepciones.” (Subrayado fuera de texto original).

Posteriormente, el artículo 29 de la misma ley indicó lo siguiente:

“Artículo 29º.- Cuando el demandado no estuviere conforme con el estimativo de los perjuicios, podrá pedir dentro de los cinco (5) 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 tase la indemnización a que haya lugar por la imposición de la servidumbre. Los peritos se nombrarán conforme a lo indicado en el artículo 21 de esta Ley.” (Subrayado fuera del texto original)

De lo anterior se puede concluir que, la regulación contenida en la Ley 56 de 1981, sólo le es aplicable a las relaciones que surjan entre las entidades propietarias de las obras públicas y los municipios, y, entre dichas entidades y los particulares. Así mismo, la norma plantea la opción de que, si el demandado no está conforme con el estimativo de los perjuicios, el juez ordene a un perito la práctica de un avalúo de los daños.

Ahora, en lo atinente a la relación entre las entidades propietarias de una obra y los bienes del Estado, el Decreto 2024 del 12 de junio de 1982 *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 56 de 1981”*, en su artículo 1º, preceptúa:

“Artículo 1º.- Las entidades mencionadas en el artículo 2 de la Ley 56 de 1981 que acometan las obras de que trata el artículo 1 de la misma Ley, deberán reponer o adecuar a su cargo, los bienes de uso público y los bienes fiscales del Estado que por causa de los trabajos desaparezcan, se destruyan o inutilicen total o parcialmente; pero si por fuerza mayor no fuere posible ejecutar dicha reposición o adecuación, pagarán el valor de tales bienes, según avalúo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.”

Como puede observarse, si bien la Ley 56 de 1981, declaró de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, entre otros y estableció un procedimiento judicial para la imposición de servidumbres, la mencionada norma no establece una regla frente a la servidumbre que recae sobre un predio baldío de la Nación.

Adicionalmente, la Ley 142 de 1994 en el artículo 117, respecto a la adquisición de servidumbre, establece que: *“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”*.

ii- El Acuerdo 29 del 31 de agosto de 2017

El numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, establece como una de las funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria hoy Agencia Nacional de Tierras, la siguiente:

“13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.”.

Ahora bien, el numeral 1 y 16 del artículo 9º del Decreto número 2363 de 2015, le otorga al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, la función de orientar el funcionamiento general de la Agencia y verificar el cumplimiento de los objetivos, planes y programas definidos y su conformidad con las políticas del sector agricultura y desarrollo rural, así como las demás que otorgue la ley y su reglamento, de acuerdo con su naturaleza;

Por lo anterior y en concordancia con cada una de las disposiciones consagradas en la normativa especial que se ocupa de regular las servidumbres, se expidió el Acuerdo 29 de 2017, el cual únicamente se ocupa de emitir lineamientos respecto a la regulación y regularización de servidumbres sobre predios baldíos de la Nación.

El Acuerdo 29 del 31 de agosto de 2017, establece en el artículo 3 que se requiere un: **Avalúo que debe realizarse sobre el valor comercial del predio y el valor de las afectaciones derivadas de las servidumbres, bajo los criterios que defina la entidad.** (Subrayado y negrillas por fuera del texto original).

Es decir, el avalúo que se debe presentar para adelantar el proceso de formalización de servidumbres del Acuerdo 29 de 2017, será aquel que tenga como base el valor comercial del predio afectado por la servidumbre, y sobre esta base ha de calcularse el valor de las afectaciones, para lo cual, los predios baldíos se asimilan como bienes inmuebles en el mercado, considerando que si bien son del dominio del Estado, son bienes que pueden ser adjudicados o utilizados para otras actividades de aprovechamiento.

Esto significa que, el valor de la afectación será igual al valor comercial en los casos en que se haga una ocupación total y limitación total al uso del predio y no se puedan adelantar sobre él actividades distintas a las de la servidumbre.

Por lo anterior, el trámite administrativo de formalización de servidumbres adelantado por la Agencia Nacional de Tierras tiene como finalidad resolver lo concerniente a la fijación de un monto con ocasión de la afectación del predio baldío de la Nación, monto que se fija a partir de un avalúo comercial del predio.

Así las cosas, en virtud de la competencia legal otorgada a la Agencia Nacional de Tierras de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y a falta de normativa especial que regule el tema de las servidumbres que recaen sobre éste tipo de predios, se debe dar aplicación a los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres establecidos en el Acuerdo 29 del 31 de agosto de 2017.

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,



NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: María Victoria Coronado Armeta / Gestor