

**Observaciones al proyecto de decreto reglamentario “Por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” y se dictan otras disposiciones” y se reglamenta la Ley 160 de 1994”.**

## **1. ASPECTOS DE FORMA**

Existe un principal defecto del proyecto de Decreto, desde un punto de vista formal, aunque podría afectar la legalidad, consiste en que se pretende reglamentar la Ley 160 de 1994 y el procedimiento definido en el DUR 1071 de 2015, sin embargo, no se hace casi ninguna referencia a que, realmente, se está reglamentando la etapa administrativa establecida en el Decreto Ley 902 de 2017, como específicamente lo establece el numeral 6 del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023. En particular, en esta última disposición normativa se estableció:

*“6. **Procedimientos de la autoridad de tierras que deberán ser resueltos en fase administrativa.** Para los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico-jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, tomará la decisión de fondo que corresponda.*

*En firme dicho acto administrativo, la ANT procederá a su radicación en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el respectivo registro en el folio de matrícula inmobiliaria.*

*Los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados, podrán ejercer únicamente la acción de nulidad agraria de que trata el artículo 39 de dicho decreto.*

*Dicha acción operará como control judicial frente al acto administrativo en el que se toma la decisión de fondo. Para su interposición, el accionante contará con un término de tres (3) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria. Esta acción podrá interponerse directamente, sin necesidad de haber agotado los recursos contra el acto administrativo.*

*En los eventos en los que el juez disponga la suspensión provisional del acto administrativo en el marco de la acción de nulidad agraria, la ANT podrá disponer del inmueble conforme a sus competencias legales, siempre y cuando constituya una reserva destinada a cumplir las órdenes judiciales que se puedan dar en favor de los accionantes. Dicha reserva podrá ser constituida con recursos de su presupuesto, vehículos financieros públicos y/o cuentas especiales de la Nación.*

*Los procedimientos especiales agrarios que hubiesen pasado a etapa judicial, empero no hayan surtido la fase probatoria en dicha instancia, podrán ser reasumidos, mediante acto administrativo, por la Agencia Nacional de Tierras y tramitarse atendiendo las disposiciones acá contenidas.*

(...)

**PARÁGRAFO 3o.** *El numeral 6 del presente artículo deroga el inciso segundo del artículo 39, el numeral 2 del artículo 60, el inciso segundo del artículo 61, el artículo 75 y el inciso tercero del artículo 76, solo en lo que respecta a los asuntos de que trata los numerales 4, 5 y 7 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017; y las demás normas procedimentales que contradigan su contenido.”*

Al respecto, resulta importante resaltar que se requiere realizar un análisis integrado del ordenamiento jurídico, razón por la cual no se puede válidamente establecer qué normas se reglamentan en materia de extinción del dominio, ni decidir obviar las reglas legales contenidas en el Decreto Ley 902 de 2017, para tener en cuenta solo la genérica reglamentación de la Ley 160 de 1994 -emitida en 2013-, hoy derogada en la materia<sup>1</sup>. Ello en atención a que la regulación de la etapa administrativa del procedimiento único es englobante del trámite que debe seguirse en materia administrativa y no puede obviarse su existencia en el reglamento.

En consecuencia, tanto de la exposición de motivos, como del texto del Decreto Reglamentario se puede concluir que el proyecto de reglamento no reglamenta el Decreto Ley 902 de 2017, sino que se basa en aspectos derogados de la Ley 160 de 1994 y modifica asuntos que son de reserva de ley o que habiendo sido tratados por el legislador exceden las cargas propias del artículo 29 constitucional.

No sobra recordar a manera de contexto, el ámbito del poder reglamentario. La jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ocupado en repetidas oportunidades de definir el alcance y contenido del poder reglamentario. Así, para la Sección Segunda, “[l]a *tarea reglamentaria debe desarrollar no solo lo que hay expreso en la ley sino lo que hay implícito en ella, desentrañando el contenido de ésta con cierta desenvoltura, pero ello no implica que pueda rebasar su letra, ni la intención ni la materia del precepto legal, como sucedió en el caso sub lite, en el que se exige una condición para tener derecho al traslado recíproco, que no previó la ley*”<sup>2</sup>. (Se subraya)

En este contexto, el poder reglamentario es ante todo un poder subordinado a las normas que le sirven de sustento y al ordenamiento que le es superior. Por ello, en el caso de reglamentos expedidos en ejercicio del poder reglamentario, el análisis de su juridicidad se define a partir de los principios de Jerarquía Normativa y de Necesidad. Como lo ha señalado el Consejo de Estado:

<sup>1</sup> Conforme lo establece el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 11 de octubre de 2007, Exp. 2737-03.

*“De lo expuesto puede inferirse los dos límites que enmarcan la potestad reglamentaria: de un lado se encuentra un criterio de competencia; del otro, un criterio de necesidad. **El primero se refiere al alcance de la atribución que se entrega al ejecutivo, de manera que le está prohibido, socapa de reglamentar la ley, adicionar nuevas disposiciones, por lo que debe entonces, para asegurar la legalidad de su actuación, limitarse al ámbito material desarrollado por el legislativo.***

*La necesidad de reglamento se desprende de la ley que le sirve de soporte, pues solo tendrá lugar el ejercicio de la potestad cuando la norma emanada del poder legislativo sea genérica, imprecisa, oscura y ello obligue a su mayor desarrollo y precisión. **Si la ley es en demasía clara o, como ya se tuvo ocasión de mencionar, agota el objeto o materia regulado, la intervención del Ejecutivo no encuentra razón de ser** puesto que las posibilidades se reducen a la repetición de lo dispuesto en la norma reglamentaria (lo cual resulta inoficioso), **la exigencia de requisitos adicionales o la supresión de condicionamientos exigidos en la ley (lo cual supone una extralimitación en la competencia);** en estos dos últimos supuestos, se presentaría una ampliación o restricción de las disposiciones que emanan del legislador a través de una competencia de carácter instrumental, lo cual en un Estado sustentado en un principio de jerarquía normativa es impensable<sup>3</sup> (énfasis añadido).”*

Las consecuencias del principio de jerarquía normativa en relación con los actos administrativos expedidos por las autoridades las menciona el Consejo de Estado así:

*“Tres consecuencias se derivan del principio de jerarquía normativa: 1. Ninguna autoridad administrativa mediante la expedición de un acto administrativo individual **puede derogar una disposición de carácter general expedida por autoridad competente.** Se trata de una regla mínima de seguridad jurídica en donde la aplicación de la norma al caso concreto no puede diferir de la regulación impersonal y abstracta que le sirve de fundamento; 2. Entre dos normas administrativas de carácter general, **la proferida por la autoridad inferior está siempre subordinada a la decisión de la autoridad superior,** y; 3. Entre dos normas administrativas de carácter general, la subordinación también se puede presentar no en virtud de una relación orgánica entre los entes que las profieren, sino en virtud **del mayor valor que a una de ellas** ha otorgado el ordenamiento jurídico<sup>4</sup> (se resalta).”*

Por otra parte, la misma Corporación ha señalado:

*“Como lo ha manifestado en anteriores oportunidades la Sala la facultad reglamentaria no está establecida para subsanar las omisiones de la ley y en desarrollo de la misma no caben las consideraciones de conveniencia, sino de competencia y necesidad, luego no es posible mediante el reglamento corregir los errores o las omisiones en que pudo incurrir el legislador, al establecer un término indefinido de vigencia de la garantía para demandar, sin consultar la normatividad mercantil aplicable, con el argumento que el reglamento aunque no sujeto a la ley reglamentada, se adecúa a las “normas sobre garantías” que consagra el Código de Comercio, como lo sugiere la apoderada de la Nación.*

*En efecto, **mediante la facultad reglamentaria no puede el ejecutivo modificar el contexto de la ley, adicionándolo o restringiéndolo, pues con ello incurre no solo en violación de la norma legal reglamentada, sino de la norma constitucional que define el poder reglamentario dentro de los límites de competencia y necesidad,***

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, Exp. 36054 B.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 14 de abril de 2010, Exp. 36054 B.



*entendiéndose ésta última en el caso que la ley sea obscura o imprecisa, no en el sentido que lo entiende la apoderada de la Nación, esto es modificándola para adecuarla a las necesidades de la legislación mercantil, cuya finalidad propia del contrato de seguros es bien diferente a la garantía materia de estudio (énfasis añadido)<sup>5</sup>.*

Con este límite, se puede analizar el contenido del texto del proyecto de Decreto.

## 2. Análisis de fondo

Para explicar las dificultades que el proyecto presenta aspectos de importancia procedimental y aspectos de importancia sustancial que tienen que ver con distintos aspectos del proyecto de reglamento, cuyo efecto podría ser devastador en términos de garantía de la propiedad privada y del debido proceso, en los procesos de extinción del dominio.

### 2.1. Aspectos procedimentales

#### a. Tratamiento de la prueba en los procesos de extinción del dominio

El proyecto contiene una reglamentación de la inversión de la carga de la prueba que excede por completo el alcance del poder reglamentario en la materia. Al respecto, cabe precisar que desde 1994, en el numeral 4 del artículo 53, se estableció: *“Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario”*<sup>6</sup>; así quedó también consignado en el artículo 2.14.19.2.7 del DUR 1071 de 2015, de conformidad con la redacción contenida en el Decreto 1465 de 2013<sup>7</sup>. En este sentido, se debe resaltar que la inversión de la carga de la prueba no encuentra soporte legal expreso actualmente por la derogatoria de los artículos 49 y 53 de la Ley 160 de 1994, operada por el Decreto Ley 902 de 2017.

En consecuencia, no se trata tanto del hecho en sí mismo del traslado de la carga de la prueba, sino del contenido de lo que se pretende probar y de la asimetría en la materia. Explícitamente se da alcance al uso de los bienes y, por ende, al alcance

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 10 de julio de 1998, Exp. 8837, C.P. Julio Enrique Correa Restrepo.

<sup>6</sup> Artículo derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017.

<sup>7</sup> A cuyo tenor:

**“ARTÍCULO 2.14.19.2.7. Carga de la prueba.** En los procedimientos administrativos agrarios de extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la carga de la prueba corresponde a los particulares, pero el INCODER podrá de oficio decretar o practicar las pruebas que considere necesarias. Igualmente corresponde a los particulares probar la fuerza mayor y el caso fortuito cuando fueren alegados”.





del deber probatorio en los procedimientos agrarios, así, le corresponde al propietario acreditar:

- i)** El uso del bien de conformidad con los criterios de aptitud y uso del suelo. Ello ocurre en los casos de justificación de no explotación del predio por razones de caso fortuito o fuerza mayor (art. 2.14.19.4.3), frente a la justificación de porciones incultas en predios explotados económicamente, solo procede si se demuestra que la explotación se realiza conforme a esos criterios de aptitud y uso del suelo (art. 2.14.19.4.3 par.).
- ii)** En materia de explotación regular, se debe acreditar que de manera regular y estable se ha realizado una explotación económica de conformidad con *la aptitud uso del suelo y demás normas que regulan la producción, tales como los planes de ordenamiento productivo, de acuerdo con zona en donde se encuentre el predio* (art. 2.14.19.4.4).
- iii)** En materia de explotación por terceros, deberá demostrar *una relación jurídica que se ajuste al cumplimiento de las normas de la contratación laboral, civil o comercial* (art. 2.14.19.4.6).

Los puntos **i)** y **ii)** imponen una explotación del bien, mucho más amplia que aquella definida por el legislador, que solo se refiere a explotación económica, frente a lo cual resulta suficiente, por ejemplo, ganadería y sementeras, para exigir que la explotación que sirve para acreditar que el predio corresponde con las normas que *regulan la producción y según la aptitud del suelo*. El punto **iii)** es un golpe a la informalidad en las relaciones de explotación de la tierra en el campo, porque solo valdrá la explotación por terceros, si se acredita que existe una relación laboral o que existen contratos de carácter civil o comercial entre el propietario y quien explota la tierra.

## **b. La ampliación de la libertad probatoria**

Este punto contrasta con las modificaciones en materia de libertad probatoria establecidos en el artículo 2.14.11.3.3., a cuyo tenor:

*Artículo 2.14.11.3.3. Libertad probatoria y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y métodos indirectos. En virtud del principio de eficacia previsto en el numeral 11º del artículo 3 y del derecho a relacionarse con las autoridades por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible o integrado en medios de acceso previsto en el numeral 9º del artículo 5 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los procedimientos administrativos agrarios se aplicarán preferentemente mecanismos indirectos y tecnologías de la información y comunicaciones que permitan avanzar más eficazmente.*

*Tendrá validez y eficacia la prueba trasladada de otros procedimientos administrativos adelantados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT)*



**como por otras entidades públicas respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirlas.**

Este artículo contiene una doble ampliación de las facultades probatorias en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras:

1. En primer lugar, se establece, como regla para la ANT, que se deben preferir medios de prueba indirectos, es decir aquellos que no implican un conocimiento directo, sino indiciario o por inferencias.
2. Se permitirá el traslado de la prueba realizada en otros procedimientos administrativos adelantados tanto por ANT, como por otras entidades -se piensa concretamente en la URT-, se deja, sin embargo, a salvo que dichos medios de prueba se hayan podido controvertir.

El efecto de los medios de prueba indirectos y tecnológicos se hace evidente con la modificación de la reglamentación de la inspección ocular, columna vertebral del proceso de extinción de dominio.

### **c. Modificación de la inspección ocular**

El Decreto pretende crear una reglamentación de la Inspección Ocular, básicamente suprimiéndola y suplantándola con pruebas de carácter indirecto o técnico. En concreto, el proyecto plantea:

*“Artículo 2.14.11.3.4. Reglas especiales sobre la inspección ocular. Cuando sea necesario practicar inspección ocular, se aplicarán las siguientes reglas:*

1. ***De conformidad con el artículo 236 del Código General del Proceso, solo se ordenará la inspección cuando sea imposible verificar los hechos por medio de videograbación, fotografías u otros documentos, o mediante dictamen pericial, o por cualquier otro medio de prueba.***
2. *La Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrá adelantar los dictámenes periciales con funcionarios o contratistas vinculados a esta, o contratar los expertos necesarios para que rindan dictamen pericial.*
3. *La procedencia, contradicción y consecuencias probatorias por el incumplimiento del deber de colaboración de las partes o por impedir la práctica del dictamen serán las previstas en el Código General del Proceso”.*

Esta disposición, en criterio del suscrito, vulnera el artículo 66 del Decreto Ley 902 de 2017 -aunque tampoco encuentra soporte en el hoy derogado artículo 53 de la Ley 160 de 1994-<sup>8</sup>, que exige las visitas de campo predio a predio como parte esencial del expediente en la etapa administrativa del procedimiento único:

---

<sup>8</sup> A cuyo tenor:

**“ARTÍCULO 66. VISITAS DE CAMPO PREDIO A PREDIO.** Las visitas tendrán por objeto mínimo:

1. Realizar el levantamiento de la información física y jurídica de cada uno de los predios.
2. Recibir medios de prueba, tales como, declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como, las oposiciones que se presenten.
3. Se capturará y documentará información acerca de la explotación económica y uso que se le esté dando al predio.
4. También podrán adelantarse válidamente ejercicios de cartografía social cuando fuere necesario.

Las visitas a los predios se realizarán por parte de la Agencia Nacional de Tierras, o por quien está designe o contrate y la información recolectada en estas tendrá pleno valor probatorio dentro del proceso.

Será obligación de los poseedores, tenedores, ocupantes, administradores y en general de las personas que se encuentren en los predios que se van a visitar, permitir el ingreso de los funcionarios o contratistas encargados de realizar estas diligencias.

Las visitas de campo podrán ser acompañadas por los Procuradores Ambientales y Agrarios quienes velarán por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con las actividades de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. En ningún caso la ausencia del Procurador Ambiental y Agrario será razón para suspender o no hacer la visita de campo.”

Lo cierto es que ni la visita, ni la antiguamente definida Inspección ocular, se puede suplantar por otros medios de prueba y menos por aquellos de carácter indirecto, que no permiten dar cuenta de la realidad de la explotación de la tierra o de sus ciclos. En este orden de ideas, sin inspección, ni la prueba técnica que se derivad de ella, se podría, por ejemplo, iniciar y llevar a cabo la extinción del dominio con una simple ortofoto y ello tendría por efecto que es al propietario al que le correspondería probar todos los aspectos técnicos de la supuesta no explotación

---

**“ARTÍCULO 53.** En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:

(...)

**“5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto.** Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936 y la presente Ley, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio se someterá a las reglas establecidas en esta Ley y lo que disponga el decreto reglamentario”.



económica del predio. En consecuencia, la redacción misma del artículo evidencia la premisa inicial del desconocimiento general del procedimiento definido para la etapa administrativa en el Decreto Ley 902 de 2017.

## 2.2. Aspectos sustanciales

### 2.2.1. Ampliación de las causales que dan lugar a la extinción del dominio

Definición legal	Reglamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>ARTÍCULO 52.</b> Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.</li> <li>• También será causal de extinción de derecho de dominio la <b>destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos.</b> El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artículo 2.14.19.4.2. Causales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994, será procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio, cuando se verifique alguna de las siguientes causales:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El incumplimiento de la función social de la propiedad, por inexplotación de predios rurales, la cual se predica:                   <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Cuando se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos.</li> </ol> </li> <li>2. El incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, por violación de las normas ambientales en la explotación del predio. De conformidad con lo es esta causal opera:                   <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente.</li> <li>2.2. Cuando los propietarios exploten los predios sin atender o con violación a las normas sobre zonas de protección agrícola o las áreas de Protección para la Producción de Alimentos, declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, esto, en consonancia con lo dispuesto en el Artículo 32, del Plan Nacional de Desarrollo Ley 2294 de 2023.</li> </ol> </li> </ol> </li> </ul>

a. Al respecto, vale la pena precisar, en relación con la **no explotación de los predios**:

1. El numeral 2.2 debe entenderse en conjunción con el artículo 2.14.19.1.4, que establece la definición de las áreas de protección, como aquellas *“aquellas declaradas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respecto de las cuales se limitarán los usos del suelo a producción agropecuaria y forestal alimentarias, entendiéndose estas áreas, como complementarias y compatibles con estas, zonas de reserva agrícola referidas en el Artículo 52, de la Ley 160 de 1994”*.
2. Por otra parte, el párrafo del artículo 2.14.19.4.3 solo permite la acreditación de la no explotación de predios, frente a aquellos que cumplan los criterios de aptitud y uso del suelo.
3. Otra ampliación se encuentra en el artículo 2.14.19.4.4 propuesto, a cuyo tenor:

**“ARTÍCULO 2.14.19.4.4. Explotación regular.** *En armonía con lo dispuesto en el Artículo 58 de la Ley 160 de 1994, es regular y estable la explotación económica que, al momento de la práctica de la inspección ocular, tenga más de un (1) año de iniciada corresponda con la aptitud uso del suelo y demás normas que regulan la producción, tales como los planes de ordenamiento*





**productivo, de acuerdo con zona en donde se encuentre el predio, y que se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo de cargo del propietario la demostración de tales circunstancias.**

**“Parágrafo 1: No podrá ser considerada explotación regular del predio aquella que se haga con *defraudación, con evasión tributaria, y omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes.***

Este artículo contiene una doble ampliación de las causales para decretar la extinción del derecho de dominio: *i) Solo se entiende explotación regular aquella que se hace según la aptitud uso del suelo y demás normas que regulan la producción, tales como los planes de ordenamiento productivo, de acuerdo con zona en donde se encuentre el predio; y, ii) No podrá considerarse explotación regular aquella que se hace con “defraudación, con evasión tributaria, y omisión de activos e inclusión de pasivos inexistentes”.*

4. Otra ampliación se encuentra en el artículo 2.14.19.4.5 propuesto, en la cual se hace referencia a las áreas económicamente explotadas e incluye la siguiente definición **“Entendiendo dicha explotación, en consonancia con la Constitución Política de 1991, y sus desarrollos legislativos, lo que conlleva, para efectos del suelo rural, que la explotación se corresponda con la aptitud y uso del suelo permitidos, así mismo, de conformidad con los planes de ordenamiento productivo, y demás normas que regulan la producción agropecuaria, de conformidad con las zonas en las que se encuentren ubicados los bienes inmuebles rurales, y normas que rigen la producción agropecuaria en cada caso”.**

Es evidente que el proyecto pretende imponer un determinado tipo de aprovechamiento de la tierra, so pena de su extinción, a través de normas producidas al interior de la ANT en esos instrumentos de planificación. Con ello, se traslada una carga irrazonable al propietario que deberá transformar toda su actividad económica, solo para cumplir la obligación que le impondrá la ANT, con el riesgo de perder su derecho y sin alternativa de transición alguna.

Así mismo, el efecto práctico de esta norma es muy complejo, dada la informalidad que siempre ha caracterizado las relaciones jurídicas en el campo, en particular aquellas que dan lugar a la explotación de la tierra por terceros o el asunto de la *omisión de activos*, para el sector ganadero. Ello tiene que entenderse, además, acompañado con la restricción previamente indicada en relación con la prueba de la explotación por terceros, que solo valdrá, si cumple las reglas laborales, civiles o comerciales.

**b.** En relación con los procesos por violación de la función ecológica de la propiedad, la ampliación es aún más excesiva:

*ARTÍCULO 2.14.19.4.8. Extinción del dominio por incumplimiento de la función ecológica de la propiedad. De conformidad con lo señalado en el Artículo 59, de la Ley 160 de 1994, será causal de extinción del derecho del dominio, la explotación o uso que se haga de un predio cuando la misma se haga con*



*violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las relacionadas con la preservación y restauración del ambiente contenidas en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones pertinentes*

*En concordancia con lo anterior, y de conformidad con el Artículo 61, de la Ley 160 de 1994, se entiende que existe causal para la extinción del derecho del dominio, cuando en el procedimiento administrativo agrario se compruebe que **concurran en el predio objeto de la actuación, el uso con deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto éste convenga al interés público**, en el marco de lo cual, deberá entenderse en consonancia, con el derecho a la alimentación.*

*Entendido esos usos con deterioro, entre otros:*

- *El uso de los predios, con contaminación de fuentes de agua*
- *El uso de los predios con procesos de deforestación*
- *El uso de los predios, cuando generen deterioro del suelo, que perturbe el derecho de ulterior aprovechamiento.*
- *El uso de los predios se dé, con violación de las condiciones establecidas en las licencias ambientales respectivas, según concepto de la ANLA*
- *Usos de los predios con violación o transgresión las determinantes ambientales*

*Para efectos de la comprobación de los hechos descritos en inciso anterior, **se tendrá libertad probatoria**, incluidos los estudios, y análisis que resulten idóneos para demostrar afectaciones.*

*Parágrafo: El proceso administrativo de extinción del derecho del dominio por incumplimiento de la función ecológica **es independiente de los procesos administrativos sancionatorios ambientales.***

Sobre este punto, resulta altamente cuestionable el hecho de que la Agencia Nacional de Tierras pueda tener la competencia de verificar aspectos relacionados con daños ambientales o con la gestión de recursos naturales, frente a lo cual carece de justificación que se le entregue la posibilidad de definir ese tipo de afectación. Ello vulnera, cuando menos, el artículo 29 de la Constitución Política, por violación del juez natural, reserva de ley en materia de tipicidad, el debido proceso y el *non bis in idem*.

Por otra parte, en relación con la autonomía frente al sancionatorio ambiental, vale la pena resaltar que ese no es un asunto que pueda establecerse por vía reglamentaria, además puede generar que en el ámbito del sancionatorio no se

acredite la realización de esas conductas, pero que, para la ANT, sí y decrete la extinción del dominio.

### **2.2.2. La presión irrazonable para enajenar**

Frente a la terminación anticipada y la adquisición voluntaria, se trata de temas que tienen que ver con aspectos procedimentales que requieren intervención del legislador. Se podría afirmar que el artículo 2.14.19.4.7 establece un mecanismo de pago que no se encuentra en la Ley y que puede considerarse como un mecanismo de presión no aprobado por el legislador para forzar a la gente a vender. En este sentido, podría entenderse que más que un mecanismo disuasorio, se trata de un instrumento de presión para venderle al Estado, por un valor menor del que corresponde al inmueble.

### **2.2.3. La protección de los colonos**

El artículo 2.14.19.2.9, sobre protección a colonos, establece un régimen que promueve la ocupación ilegal de predios, porque su redacción podría llevar a pensar que, durante el procedimiento agrario, no se pueden realizar esos mecanismos de recuperación policiva o judicial de la tenencia material del bien:

*ARTÍCULO 2.14.19.2.9. Protección de Colonos. Sin perjuicio de las acciones policivas o judiciales por violación de la normatividad ambiental, en ningún caso procederá el lanzamiento por ocupación de hecho, ni ninguna otra acción policiva o judicial que interrumpa o desconozca la posesión u ocupación de colonos sobre un predio respecto del cual se encuentre en curso cualquiera de los procedimientos administrativos agrarios regulados en el presente título.*