



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado N°: 1200OAJ-2025-0000018-IE
No. Caso: 1393607
Fecha: 07-02-2025 12:35:47
Rad. Padre: 2500DGC-2025-0000037-IE

MEMORANDO

Bogotá D.C.,

PARA: LUISA CRISTINA BURBANO GUZMÁN
Dirección De Gestión Catastral

DE: JEFE DE OFICINA

ASUNTO: RESPUESTA SOLICITUD DE CONCEPTO JURÍDICO – INTERPRETACIÓN DECRETO 108 DE 2025

Respetada Ing. Luisa Burbano,

Recibimos el correo electrónico de fecha 05 de febrero de 2025, mediante el cual requiere apoyo jurídico para conocer la interpretación del artículo 7° del Decreto 108 de 2025¹, respecto del cual emitimos pronunciamiento de conformidad con las funciones previstas para la Oficina Asesora Jurídica en el artículo 12 del Decreto 846 del 29 de julio de 2021 "*Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi*".

Con el fin de estructurar el concepto, esta dependencia realizará una descripción de la competencia de la OAJ, el problema jurídico a resolver, el marco normativo aplicable y, finalmente, el análisis jurídico del caso.

I. Competencia

De acuerdo con lo normado en el numeral 8° del artículo 12 del Decreto 846 de 2021, la Oficina Asesora Jurídica del IGAC tiene la función y la competencia para expedir conceptos jurídicos por solicitud de alguna dependencia del Instituto.

¹ "Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior"

Estos conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, a la luz del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, por regla general no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Esto significa que, esta Oficina Asesora Jurídica no resuelve casos concretos o particulares, por ende, no define derechos, no asigna obligaciones, ni tampoco establece responsabilidades, sino que emite conceptos jurídicos sobre un punto materia de cuestionamiento, duda o desacuerdo que ofrezca la interpretación, alcance y/o aplicación de una norma jurídica o la resolución de una situación fáctica genérica relacionada con el objeto y misionalidad del IGAC.

II. Problema Jurídico y/o Consulta

De acuerdo con la solicitud, el problema jurídico se centra en resolver los siguientes interrogantes a saber:

1. *¿Las Direcciones Territoriales de Norte de Santander y Cesar deben abstenerse de realizar únicamente los trámites catastrales de actualización y/o corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo en los municipios de Ocaña y Tibú en el departamento de Norte de Santander, y González en el departamento de Cesar, o por el contrario y debido al estado de conmoción, esta directriz debe extenderse a los demás trámites catastrales.*
2. *¿En caso de extenderse a los demás trámites catastrales, solo aplicarían para los tramites que se radiquen a partir de la expedición del decreto 0062 de 2025 o para todos los trámites radicados sin atender?*

III. Marco normativo

- ✓ Constitución Política: arts. 29, 213 y 214
- ✓ Código Civil: art. 27
- ✓ Decreto 62 del 24 de enero de 2025
- ✓ Decreto 108 del 29 de enero de 2025

IV. Análisis Jurídico

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 62 del 24 de enero de 2025, *“Por el cual se decreta el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar”*, para atender la perturbación extraordinaria del orden público en la región del Catatumbo, derivada de enfrentamientos armados, amenazas, desplazamientos forzados masivos, afectaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alteración de la seguridad y daños a bienes protegidos y al ambiente.

Como consecuencia de lo anterior, en el marco de la declaración de conmoción interior se expidió el Decreto 108 del 29 de enero de 2025, *“Por el cual se adoptan medidas de protección de tierras, territorios y activos, y prevención de la acumulación y acaparamiento en el sector agropecuario para atenuar los efectos derivados de la situación de orden público en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios del Río de Oro y González del departamento del Cesar, para las y los campesinos, pequeños y medianos productores agropecuarios, y sus formas organizativas en el marco del Estado de Conmoción Interior”*.

De la lectura integral de la dos normas mencionadas, se comprende que la finalidad de la declaración del estado de conmoción interior no es otra que conjurar la grave perturbación del orden público que, de manera excepcional y extraordinaria, se vive en la región del Catatumbo y, cuyos efectos, pueden extenderse sobre las demás zonas del territorio delimitadas en la declaratoria, afectando latentemente el ejercicio de los derechos fundamentales de la población civil, alterando la seguridad y ocasionando daños a bienes protegidos y al ambiente.²

Para atenuar algunos de los efectos que puedan derivar de la alteración en el orden público, el artículo 7° del Decreto 108 de 2025³ dispuso, como una de las medidas adoptadas para la protección de tierras, la suspensión de tres trámites administrativos catastrales específicos con efectos registrales a saber:

- (i) actualización y/o corrección de linderos,

² Parte considerativa del Decreto 108 de 2025.

³ **Artículo 7.** Suspensión de procesos ante autoridades o gestores catastrales. Suspéndanse los procedimientos administrativos de actualización y/o corrección de linderos, rectificación por imprecisa determinación y rectificación de linderos por acuerdo, de competencia de las autoridades o gestores catastrales, que recaigan o afecten predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en el departamento de Cesar.

- (ii) rectificación por imprecisa determinación y,
- (iii) rectificación de linderos por acuerdo.

No obstante, añade la norma dos condiciones para la suspensión, la primera es que tales procedimientos administrativos deben ser competencia de las autoridades o gestores catastrales y la segunda, es que recaigan o afecten específicamente predios rurales dentro de las entidades territoriales de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y La Gabarra en el departamento de Norte de Santander, y los municipios de Río de Oro y González en el departamento de Cesar.

Así las cosas, por la forma en que se encuentra estructurado el artículo objeto de estudio, esta Oficina Asesora Jurídica considera que, a la luz del artículo 27 del Código Civil, es procedente realizar una interpretación gramatical de la norma, en razón a que el sentido del Decreto es claro y de su lectura no se observa que exista una expresión oscura⁴.

Por lo antes expuesto, respecto del primer interrogante planteado por la Dirección de Gestión Catastral del IGAC, la suspensión debe aplicarse a los procedimientos allí enunciados y, en consecuencia, no se hace extensivo a todos los trámites catastrales. Esta interpretación encuentra concordancia con el principio constitucional de legalidad, según el cual, en el ejercicio de la función administrativa, no existe para la administración la facultad, función o acto que pueda ser desarrollado por los servidores públicos sin estar prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley⁵.

Ahora bien, a la anterior conclusión se llega, incluso después de realizar una interpretación sistemática del decreto y su contexto, así como una interpretación teleológica de la finalidad que con este se persigue, de lo cual se evidencia que la intención no es otra que abordar situaciones particulares que requieren la suspensión de ciertos procedimientos catastrales en **predios rurales**, sin afectar la totalidad de los trámites administrativos.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, en atención a la finalidad de la declaración del estado de conmoción interior y el deber constitucional de preservar los bienes de los habitantes del territorio nacional en aras de evitar la privación arbitraria de la

⁴ **Artículo 27.** Interpretación Gramatical

Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-710 de 2001. M.P.: Jaime Córdoba Triviño.

propiedad o posesiones de los desplazados internos, resulta pertinente traer a colación lo dispuesto en el artículo 4.5.2 de la Resolución 1040 de 2023, modificado por la Resolución 746 de 2024, el cual señala:

“ARTÍCULO 4.5.2. PLAZO PARA LA EJECUCIÓN DE LAS MUTACIONES CATASTRALES. La decisión sobre las mutaciones y rectificaciones, su trámite, plazos y condiciones, se ejecutará dentro de los siguientes plazos, contados a partir de la recepción de la solicitud de forma completa:

- 1. Las mutaciones de primera clase en un término de cinco (5) días.*
- 2. Las demás mutaciones, cuyo trámite sea exclusivamente de oficina, en un término de quince (15) días.*
- 3. Las mutaciones y rectificaciones cuyo trámite requiera actividades de campo, en un término de treinta (30) días.*

En caso de que un predio requiera más de un trámite o mutación los plazos establecidos en el presente artículo se sumarán a partir de la recepción completa de la solicitud.

Los plazos planteados en el presente artículo podrán suspenderse en virtud de situaciones de caso fortuito o fuerza mayor que impidan la realización del trámite correspondiente. (Negrilla fuera del texto).

Por ello, la Dirección de Gestión Catastral, en coordinación con la Dirección de Regulación y Habilitación, podría evaluar como una posibilidad la suspensión los términos del precitado artículo, en virtud de las situaciones de caso fortuito o fuerza mayor que impidan la realización de los trámites allí previstos.

Lo anterior, teniendo en cuenta los siguientes hechos que, entre otros, dieron lugar a la declaración del estado de conmoción interior y que jurídicamente se enmarcan en la figura de fuerza mayor, conforme a lo expuesto en la parte considerativa del Decreto en comento:

“(…) Que el Frente de Guerra Nororiental del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados residuales (GAOr) Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, y el Grupo Delincuencial Organizado (GDO) conocido como los "Pelusos" hacen presencia en la región del Catatumbo, y el grupo armado organizado Clan del Golfo intenta ingresar a la misma.

(…)

Que, a su vez, el ELN ha incrementado sus ataques y hostilidades contra la población civil y, especialmente, contra los firmantes del acuerdo final de paz en la región del Catatumbo, lo cual es promovido y financiado, entre otros, con los

*recursos provenientes de las actividades y economías ilegales en esta región.
(...)*

Que, desde el 16 de enero de 2025, la grave perturbación del orden público en la región del Catatumbo se ha intensificado como consecuencia del despliegue militar, las hostilidades y las operaciones armadas del ELN en contra de la población civil y las instituciones, lo que ha generado una grave e imprevisible crisis humanitaria que compromete, entre otras, a poblaciones especialmente vulnerables como el pueblo indígena Barí, líderes sociales, niños, niñas y adolescentes, campesinos y campesinas. (...)”

En cuanto al segundo interrogante, si bien su planteamiento se encuentra condicionado a la aplicación extensiva de la suspensión para todos los trámites catastrales, situación que ya fue resuelta conforme a lo antes expuesto, para esta Oficina Asesora Jurídica resulta importante aclarar que el parágrafo del artículo 7° del Decreto 108 de 2025 dispone: *“Estos procedimientos podrán reactivarse siempre que cuenten con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”*. De lo cual, se comprende que esta suspensión debería aplicarse aún en los trámites que, pese haber sido radicados previo a la expedición del Decreto 0062 de 2025, no han sido resueltos y/o se encuentran en un estado *“sin atender”*, conforme se refiere en su solicitud. Además, se debe tener en cuenta que la suspensión puede ser reactivada en cualquier tiempo mientras persista la declaratoria de conmoción interior, siempre que se cuente con el concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud, recordando que el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, dispone que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente.



CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN
JEFE DE OFICINA
Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN - JEFE DE OFICINA
Elaboró: CAMILA GUTIERREZ BARRAGAN - JEFE DE OFICINA

Informados: