



MEMORANDO

30 de Abril de 2019

20191030044123

Al responder cite este Nro.
20191030044123

PARA: **JULIA ELENA VENEGAS GOMEZ**
Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas

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

ASUNTO: **Concepto jurídico.** Auto de Seguimiento post fallo - Respuesta radicado ANT No. 20181031502652 de 12 de diciembre de 2018. Solicitud de concepto en caso predios “La Batalla”, “El Rincón del Venado” y “Santa María”, Puerto Gaitán, Meta. Radicado 20184100219663

De acuerdo con la consulta presentada por usted, sobre; el Auto de Seguimiento post fallo- Respuesta radicado ANT No. 20181031502652. Solicitud de concepto en caso predios “La Batalla”, “El Rincón del Venado” y “Santa María”, Puerto Gaitán, Meta 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, basado en los siguientes:

1. PROBLEMA JURIDICO

El municipio de Puerto (Gaitán), fue priorizado por el documento CONPES 3859 de 2016, para ser objeto de intervención catastral bajo la metodología de levantamiento predial del catastro multipropósito de que trata el artículo 104 de la ley 1753 de 2015 y, por el mismo, fue programado por la ANT para la elaboración de Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad

Mediante Resolución No. 4375 del 06 de agosto de 2018, proferida por la Dirección General, se aprobó el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Puerto Gaitán (Meta).

Teniendo en cuenta lo anterior, la siguiente etapa seria la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el citado municipio de Puerto Gaitán, lo que conlleva a que el inicio de los trámites agrarios que deben adelantar con posterioridad al 29 de mayo de 2017, deban ser ventilados en el marco de lo establecido en el Decreto Ley 902 de 2017, a través del procedimiento único para la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, conforme lo previsto en el artículo 81 del precitado decreto.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



No obstante, lo precedente a través de la Resolución No. 6060 del 14 de septiembre de 2018, la Dirección General de la ANT ordenó la suspensión de manera provisional, de la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) Y Topaipí (Cundinamarca), al considerar que no satisfacían las condiciones mínimas de seguridad y la Agencia no dispone de los recursos en su presupuesto, para su implementación, a la fecha no se han modificado las circunstancias que dieron origen a dicha suspensión.

Se hace necesario, establecer cuál será la norma aplicable para impulsar y culminar los procedimientos agrarios de revocatoria de titulación de, si es bajo el Procedimiento Único previsto en el decreto 902 de 2017 o por el trámite previsto en la Ley 160 de 1994 y su decreto 1071 del 2015?, cuando la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, se encuentra suspendida.

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

Para abordar el planteamiento jurídico, es pertinente, realizar las siguientes precisiones:

- **Sobre la Revocatoria Directa**

En relación con la Revocatoria Directa es pertinente precisar lo ya indicado por esta Oficina Jurídica mediante concepto radicado 20181030001993, donde se precisó:

“La facultad de revocatoria directa que tiene la Agencia Nacional de Tierras, está dada por el Artículo 72 de la Ley 160 de 1994 en el inciso 5 en el que dispone:

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

Las causales de revocatoria directa están establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. *Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.*
2. *Cuando no estén conformes con el interés público o social o atenten contra él.*
3. *Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*



El procedimiento de la Revocatoria Directa está definido en el Decreto – Ley 902 y la Resolución 740 de 2017, como se expresó anteriormente. La Corte Constitucional en Sentencia 255 de 2012, - ha indicado -:

“En el ámbito de las actuaciones administrativas esta Corte ha definido la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo como una “decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado”.

“La corte recuerda que la titulación de los actos contractuales entre iguales, en los cual media un acuerdo de voluntades generalmente con intereses onerosos, sino que opera un acto de disposición a título gratuito por parte del Estado, encaminado al cumplimiento de sus fines desde la óptica de las acciones afirmativas a favor de sujetos de especial protección del sector agrario. Surge entonces una suerte de responsabilidad compartida entre la administración y el ciudadano, quien asume un compromiso de lealtad y transparencia que en caso de verse defraudado permite la revocatoria directa, aún sin la anuencia de su parte, sobre todo si se tiene en cuenta que la garantía constitucional de los derechos adquiridos no se extiende a los bienes cuya titulación se alcanza ilegalmente”

- **Sobre los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad**

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, ratificó lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015 y ordenó a la ANT la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar los conflictos y situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

Mediante Resolución 740 de 2017, modificada y adicionada por las Resoluciones No. 108 y 3234 de 2018 se expidió el reglamento operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, que determina los instrumentos, mecanismos, secuencias y metodologías para desarrollar las funciones asignadas a la ANT en dichos asuntos.

Por su parte el Artículo 40 del decreto 902 de 2017, señala:

“Procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas. El Procedimiento Único para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de conformidad con los criterios adoptados por la Agencia Nacional de Tierras para la intervención en el territorio en los términos del Decreto 2363 de 2015, dando prioridad a los territorios destinados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las áreas donde existan Zonas de Reserva Campesina, atendiendo los planes de desarrollo sostenible que se hayan formulado.

La gestión de la Agencia Nacional de Tierras atenderá en todo momento los propósitos de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

En las zonas focalizadas se aplicará el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley de acuerdo al Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulado participativamente en los términos del artículo 45.

Asimismo, el artículo 60 del mencionado decreto 902 dispuso cuales serían las fases del procedimiento Único en zonas focalizadas, en los siguientes términos: una fase administrativa compuesta por la etapa preliminar, una etapa de exposición de resultados, una etapa de decisiones y cierre administrativo y una fase judicial.

- **Sobre la Suspensión Provisional de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad**

Por medio de la Resolución 4375 del 6 de agosto de 2018, el Director General de la Agencia Nacional de Tierras – ANT aprobó el plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Puerto Gaitán, donde se incluyeron las tres fases: formulación, implementación y evaluación y mantenimiento.

No obstante, mediante resolución 6060 de 14 de septiembre de 2018, la Dirección General, ordenó la suspensión de manera provisional, de la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) Y Topaipi (Cundinamarca), al considerar que no satisfacían las condiciones mínimas de seguridad y la Agencia no disponía de los recursos en su presupuesto, para su implementación.

Dada la referida suspensión se procedió a emitir la Resolución 6162 del 20 de septiembre de 2018 “Por la cual se aclaran algunos apartes de la Resolución No. 6060 del 14 de septiembre de 2018(...)”, en los considerandos de la misma se estableció que algunas de las dependencias misionales de la Agencia, advirtieron la necesidad de atender algunos asuntos de especial importancia, entre otros bajo los siguientes criterios: cumplimiento de sentencias judiciales, vigilancia especial designada por el Ministerio Público o afectación de los derechos de poblaciones en caso de no resolución oportuna.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Más adelante señala, que para tal fin la Agencia dispuso del personal y recursos necesarios para la atención de los casos que se denominaron como “prioritarios”, de tal suerte que su atención se pudiera mantener durante la vigencia fiscal del año 2018.

Además precisa: *“Que las circunstancias, sobre las que se fundamenta la citada resolución No. 6060 de 2018, es decir, la falta de situación de fondos requerida para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad o de seguridad, no es aplicable a las actividades de impulso procesal del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, de que trata el artículo 60 del Decreto 902 de 2017, respecto a los casos de especial importancia antes mencionados. Esto debido a que su impulso no se desprende la fase de Implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad del respectivo municipio, en lo que guarda relación con el barrido predial masivo”*.

Es decir concluyo en la parte considerativa que:

“Que conforme a lo anterior, y debido a que se cuenta con los medios y recursos para su atención, existen razones suficientes para continuar con el impulso del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para los casos de especial importancia que se adecuan a los criterios mencionados, dado que la Resolución No. 6060 de 2018 que suspendió la Fase de ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de los municipios en cuestión, no cubre a los asuntos que no tienen relación con la ejecución de actividades de barrido predial masivo, contemplado dentro de la fase de implementación de los POSPR.

Que igualmente, es necesario continuar con el estudio e impulso de aquellos asuntos que fueron iniciados por demanda en el Instituto de Desarrollo Rural bajo el régimen jurídico de la Ley 160 de 1944, los cuales no se ven afectados por la suspensión de la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad de los señalados municipios de que trata la Resolución No. 6060 de 2018”.

Es decir, resolvió que las situaciones de impulso a procesos en curso, que se podrán seguir adelantando, se refieren tanto a los asuntos iniciados por el INCODER, bajo el régimen dispuesto en la ley 160 de 1994, así como las actividades de impulso del procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, en su fase administrativa, (numeral 1 del artículo 60 del Decreto 902 de 2017), para los casos en los que no se contempla adelantar actividades de barrido predial masivo.

- **Sobre las actuaciones procedimentales en curso**

Así mismo, la Dirección General de la ANT en lineamiento expedido por medio de la Circular No. 02-2018 *“Interpretación régimen de transición de los artículos 27 y 81 del decreto Ley 902 de 2017”*, sobre esta particular indico:

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



“(…) Es claro que con la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, se realiza una definición temporal de los asuntos que se someten al procedimiento único por dicha norma desarrollado, y en el mismo sentido el referido decreto en su artículo 81 integra la disposiciones a atenderse en materia de procesos administrativos especiales agrarios para las zonas focalizada y no focalizadas; por lo cual esta consideraciones conducen a la identificación de universos en materia de procedimientos agrarios a ser abordados por las dependencias adscritas a la Dirección de Gestión Jurídica y Acceso a Tierras, a saberse (…)

Lo anterior permite concluir que en los casos en curso se deben continuar con las ritualidades establecidas en el Decreto compilatorio 1071 de 2015, Ley 160 de 1994 y los reglamentos expedidos, y establece una diferenciación para los casos nuevos que corresponden a las zonas de formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, en donde no cabe duda sobre la procedencia del procedimiento único establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

Se plantea la ambigüedad de interpretación frente a esta norma para los asuntos con actuación administrativa en curso y/o procedimiento administrativo agrario formalmente iniciado en las zonas focalizadas donde inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural y su integración al procedimiento único desarrollado, sobre el cual se adopta la interpretación de dar continuidad a la etapa instructiva en la cual se encuentre el respectivo expediente en las ritualidades del decreto compilatorio 1071 de 2015, en virtud de la integración normativa, pero una vez agotada dicha etapa deberá continuar con el régimen procedimental previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, siempre y cuando se cumplen las siguientes tres condiciones, de acuerdo a la estructura señalada en el decreto 2363 de 2015:

- Que el inmueble objeto del procedimiento o actuación administrativa, en curso o iniciada se encuentre Zona focalizada directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o en cumplimiento del plan nacional de desarrollo en las zonas del catastro multipropósito.*
- Que la zona focalizado se haya priorizado, por el Director General para dar inicio a la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, elaborado por la Subdirección de Planeación Operativa.*
- Que se haya aprobado el plan de ordenamiento social de la propiedad rural, mediante acto administrativo que ordena la apertura del procedimiento único en el municipio focalizado (…)*

(…) Si no concurrieren las tres condiciones anteriormente señaladas, el procedimiento especial agrario y la actuación administrativo incoada y/o en curso, de conformidad con el parágrafo 1 del referido artículo, serán decididas conforme al decreto compilatorio 1071 de 2015, siendo esta una aplicación ultractiva de la norma, que aplica de manera especial.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Por lo anterior, tratándose de procedimientos especiales agrarios y actuaciones administrativas iniciadas y/o en curso en zonas no focalizadas, serán decididas conforme al procedimiento vigente antes de la expedición del decreto 902 de 2017 (...)

3. CONCLUSIONES

Revisado el asunto de referencia, esta oficina se permite concluir que:

- Lo que define si se aplica o no el Procedimiento Único no es en criterio de esta Oficina Jurídica si en el territorio se está o no implementando un POSPR, sino si el procedimiento se inició o no antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017. En este sentido, si se trata de un **procedimiento nuevo**, forzosamente se tiene que aplicar el procedimiento único, así se trate de una zona no focalizada o de una que, estando focalizada, tenga el POSPR suspendido.
- Ahora bien, teniendo en cuenta, la precisión realizada en su solicitud de concepto en el apartado denominado: *“Consideraciones adicionales para tener en cuenta”*, en el cual indica que: *“con lo allegado se inició la conformación documental del expediente conforme al primer paso de la etapa preliminar”*, y tomando como consideración que, sí adicionalmente, los casos objeto de la presente solicitud de concepto fueron enmarcados dentro de los supuestos de hecho que dieron origen a la expedición de la Resolución 6162 de 2018 (Cumplimiento de sentencia judicial/casos priorizados), en aras de la economía y celeridad que guían la función administrativa, es claro que la ruta jurídica aplicable para culminar dicho trámite es la del Procedimiento Único establecido en el Decreto 902 de 2017, para los casos en los que no se contempla adelantar actividades de barrido predial masivo. si es que ya se iniciaron acciones de impulso en esta vía.
- Sin embargo, también considera pertinente esta Oficina Jurídica precisar que tal como lo refiere el Artículo 1 de la Resolución 6162 de 2018 *“(…) en el sentido de indicar que las actuaciones de impulso a procesos en curso que se podrán seguir adelantando, se refieren tanto a los asuntos iniciados por el Incoder bajo el régimen dispuesto en la Ley 160 de 1994 (...)”*. Si se iniciaron acciones bajo el régimen legal de la Ley 160 y se dio impulso a las mismas, la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, y su respectiva consecuencia de aprobación, implementación y posterior suspensión de POSPR, no imposibilitan legalmente la continuidad de trámites que en el caso de la revocatoria directa se hubiesen iniciado bajo las reglas del Decreto 1465 de 2013 hoy Decreto 1071 de 2015. Más aún, cuando el área misional de la ANT verifique que además de la legalidad de la actuación, la definición de determinada vía jurídica cuenta con herramientas técnicas y procedimentales que hacen más expedita la actuación en beneficio de los sujetos y bienes jurídicos protegidos por la entidad.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

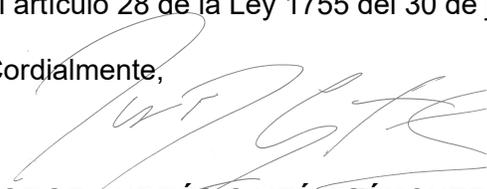
Minagricultura



Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Cordialmente,


JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe (E) Oficina Jurídica

Proyectó: Ana Rodríguez
Revisó: Diana Díaz

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511