



MEMORANDO

31 de Octubre de 2019

20191030188573

Al responder cite este Nro.
20191030188573

PARA: FELIPE ESPINOSA CAMACHO
Director de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando 20192000155623 - Solicitud de concepto sobre la aplicación material del artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017

De manera cordial damos respuesta al memorando radicado bajo No. 20192000155623, por el que solicita a la Oficina Jurídica rendir concepto respecto al alcance del artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017, particularmente en lo tocante con la adjudicación conjunta que la mencionada norma ordena realizar en favor de los cónyuges y compañeros permanentes “cuando a ello hubiere lugar”.

I. PROBLEMA JURIDICO

Manifiesta la dependencia solicitante:

“Teniendo en cuenta, que el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017 establece que la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes. Respetuosamente se solicita a la oficina jurídica que se aclare, si es indispensable para lograr dicha adjudicación conjunta que los dos cónyuges o compañeros permanentes sean valorados y puntuados en el FISO-RESO o ante la simple manifestación de uno de los cónyuges de tener compañera permanente o esposa, es posible ligar los puntajes de la misma y su derecho a la adjudicación al FISO, ya diligenciado por su esposo”.

II. ANALISIS NORMATIVO Y CONSIDERACIONES

Para abordar la resolución del problema jurídico planteado, es pertinente analizar los conceptos de adjudicación entre cónyuges y Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO, con el fin de realizar las siguientes precisiones:

- **Adjudicación a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes**

Para efectos de precisar el alcance de la expresión “cuando hubiere lugar a ello”, contenida en el inciso 1º del artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017, esta oficina encuentra conveniente referirse a lo dispuesto por la Ley 1900 de 2018¹, ya que, como lo enseña el código civil en su

¹ “Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.



artículo 30 “los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto”. En este sentido, encontramos que a través del artículo 5º del mencionado cuerpo legal, se dispuso sobre la modificación del artículo 70 de la Ley 160 de 1994, así:

“Artículo 5º. Modifíquese el artículo 70 de Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Las Unidades Agrícolas Familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos.

Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de éstos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales”.

Ahora bien, en derecho se denomina *cónyuge* a cualquiera de las personas físicas que forman parte de un matrimonio. El termino *cónyuge* es neutro y puede referirse tanto a hombres como mujeres, sin hacer distinción entre los sexos.

De otro lado, la Ley 54 de 1990, por medio de *la cual se definen las uniones maritales de hecho y el régimen patrimonial entre compañeros permanentes*, establece en su artículo 2º que se presume sociedad patrimonial entre compañeros permanentes y hay lugar a declararla judicialmente en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando exista unión marital de hecho durante un lapso no inferior a dos años, entre un hombre y una mujer sin impedimento legal para contraer matrimonio;
- b) Cuando exista una unión marital de hecho por un lapso no inferior a dos años e impedimento legal para contraer matrimonio por parte de uno o de ambos compañeros permanentes, siempre y cuando la sociedad o sociedades conyugales anteriores hayan sido disueltas y liquidadas por lo menos un año antes de la fecha en que se inició la unión marital de hecho.

Es decir, las personas naturales beneficiarias de adjudicación de predios rurales son en principio la persona soltera y de manera conjunta la pareja, bien sea conformada por los esposos en cuanto están unidos por el vínculo de matrimonio, civil o religioso o bien la conformada por los compañeros permanentes, en los términos previstos en la Ley 54 de 1990, que sean sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito o parcialmente gratuito que cumplan los requisitos de los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017.

En relación con lo anterior, la H. Corte Constitucional indicó que:

“Desde múltiples perspectivas el matrimonio se distingue de la unión marital de hecho. La conformación del matrimonio exige una serie de formalidades legales y da lugar, por mandato legal, a un catálogo de derechos y obligaciones correlativos libremente aceptados



por las partes contrayentes. Por su parte, la unión marital de hecho se configura por la unión de un hombre y una mujer que, sin formalidad alguna, dan lugar a una comunidad de vida permanente y singular, sin que sea su voluntad asumir los derechos y obligaciones que la ley impone a los cónyuges. Se trata de dos opciones vitales igualmente protegidas por la constitución, pero distinguibles en razón de su conformación y efectos jurídicos. En estas condiciones, el trato diferenciado resulta no sólo constitucional sino necesario, pues, una regulación idéntica, equivaldría a desconocer las diferencias existentes entre las dos instituciones e incluso podría implicar anular una de las dos opciones, constitucionalmente protegidas, con que cuentan los ciudadanos para conformar una familia. Sin embargo, y pese a las diferencias anotadas, existe una equivalencia sustancial entre el matrimonio y la unión marital de hecho: las dos instituciones dan origen a una familia y, desde este punto de vista, merecen igual protección constitucional. El razonamiento anterior permite concluir que las normas que establecen un trato diferenciado entre quienes ostentan la condición de cónyuge y de compañero permanente, deben ser respetuosas de la identidad sustancial existente entre las dos instituciones que dan origen a cada una de dichas condiciones”².

- **Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO**

Por su parte, el Título II del Decreto Ley 902 de 2017, regula los aspectos relacionados con el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO. Este registro es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Decreto 902 de 2017 y un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización.

En cuanto a las distintas categorías en las que el legislador extraordinario agrupó a los beneficiarios de los planes, programas y mecanismos de acceso y formalización de la propiedad, debemos anotar que con las mismas se da desarrollo a lo contenido en el Punto No 1 del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto, especialmente en lo relacionado con el principio de priorización³. Nótese en este sentido que con las categorías de “sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito” y “sujetos de acceso a tierras y formalización a título parcialmente gratuito”, se focaliza en los grupos humanos con mayores carencias, los esfuerzos en materia de dotación gratuita de tierras, en tanto que con la de “sujeto de formalización a título oneroso” se contribuye a la ampliación de los márgenes de acción

² Corte Constitucional, Sentencia C-257 de 2015.

³ Priorización: la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, y hace énfasis en pequeños y medianos productores y productoras. Especial atención merecen los derechos de las víctimas del conflicto, de los niños y niñas, de las mujeres, y de las personas adultas mayores.

Respecto al principio de priorización la Corte Constitucional, al examinar la constitucionalidad del artículo 3º del Decreto-Ley 902 de 2017, indicó: “De acuerdo con la parte motiva del decreto ley, el inciso primero de la norma desarrolla el Acuerdo Final en su punto 1.1 “Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva”, pues define los sujetos de aplicación del Decreto Ley 902 de 2017 según su objeto, el cual es regular el acceso y formalización de la propiedad agraria. A su vez, según los considerandos del decreto, el segundo inciso de esta disposición limita el acceso a tierras a los sectores más vulnerables, toda vez que se restringen tales medidas a los sujetos enunciados en los artículos 4º y 5º del Decreto 902 de 2017. De esta forma, se desarrolla el principio de priorización previsto en el acápite preliminar del Acuerdo Final”. (Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018. MP CRISTINA PARDO SCHLESINGER).



institucional, permitiendo que aún los actores rurales con mayor capacidad económica puedan beneficiarse de parte de la oferta estatal.

A partir de lo dicho, es dable afirmar que con la herramienta RESO, la ANT debe garantizar que las formas de acceso a la tierra instituidas por el Decreto-Ley 902 de 2017 beneficien a la población más necesitada, validando como mínimo y respecto del solicitante principal y su cónyuge o compañero permanente, el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad enlistados en los artículos 4º y 5º ibídem. Y es que, ante las singulares características que comparten los regímenes económicos del matrimonio y de la unión marital de hecho en Colombia (especialmente en lo tocante al manejo separado de los bienes que lo conforman), la gestión orientada a la verificación de los requisitos de elegibilidad se torna particularmente importante en orden a impedir que el citado principio de priorización se torne nugatorio.

Ahora bien, el deber de verificación de los requisitos de elegibilidad tanto del solicitante principal como de su cónyuge o compañero permanente, no puede conducir a que, tratándose de circunstancias ya acaecidas, deba la entidad suspender las gestiones iniciadas con el fin de recabar la información del consorte mediante el diligenciamiento del formulario FISO. Ello por cuanto:

- a. La ANT está obligada a ejercer la función administrativa que se le ha confiado en materia de ordenamiento social de la propiedad, con sujeción a los principios de celeridad, economía, eficacia y eficiencia.
- b. Por disposición del artículo 3º de la Ley 489 de 1998, los mencionados principios actúan como referentes capitales al momento de evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos.
- c. El Decreto No. 019 de 2012 o Decreto anti-trámites, prevé respecto de las actuaciones que adelanten los particulares ante la administración pública que *“los trámites, los procedimientos y las regulaciones administrativas tienen por finalidad proteger y garantizar la efectividad de los derechos de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades y facilitar las relaciones de los particulares con estas como usuarias o destinatarias de sus servicios de conformidad con los principios y reglas previstos en la Constitución Política y en la ley”*⁴. En este mismo sentido dispone que *“los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir”*⁵.

En este orden de ideas, pretender ante la manifestación expresa de uno de los solicitantes que es casado o tiene unión marital de hecho, que se diligencie el FISO y se haga la valoración, confrontación y puntuación de todos y cada uno de los requisitos exigidos por la ley para su cónyuge o compañera permanente, contraria la teleología de la norma en cita,

⁴ Artículo 1º.

⁵ Artículo 6º.



pues se estaría frente a un trámite o una exigencia para el particular que no es racional ni proporcional para el fin previsto, dado que perfectamente la ANT, de manera oficiosa, puede realizar los respectivos cruces de información con sus propias bases de datos o bases de otras entidades afines que le permitan establecer las condiciones socio-económicas de la cónyuge o compañera permanente, entre otros requisitos, sin necesidad de exigir a ésta que diligencie nuevamente el FISO y menos aún realizar el reproceso de valuación y puntuación de manera independiente para cada cónyuge o compañero.

Así las cosas, la expresión “*Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes*”, contenida en el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, implica que se debe adjudicar de manera conjunta el predio, previo registro en el RESO del cónyuge o compañero permanente, sin que sea absolutamente necesario exigir de estos el diligenciamiento de formulario FISO y menos aún realizar el reproceso de valuación y puntuación de manera independiente para cada cónyuge o compañero. Lo anterior sin perjuicio de que, en lo sucesivo, se adopten las acciones de mejora que se estimen adecuadas para facilitar el cumplimiento célere, económico, responsable, eficiente y eficaz de la función pública asignada a la Agencia Nacional de Tierras.

III. CONCLUSIÓN

Como colofón de lo expuesto y sin perjuicio de las decisiones que los grupos y dependencias misionales puedan adoptar en el ejercicio libre y responsable de las funciones que los acompañan, se tiene:

1. Que la validación de los requisitos de elegibilidad, tanto del solicitante principal como de su cónyuge o compañero permanente, resulta indispensable para asegurar la materialización efectiva del principio de priorización establecido en el punto No. 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
2. Que no obstante lo anterior y en observancia de los principios generales que gobiernan el ejercicio de la función pública, como la eficiencia, la económica, la celeridad y la eficiencia, es posible sanear la actuación administrativa incluyendo oficiosamente al cónyuge al RESO y darle una valoración conjunta como núcleo familiar, para lo cual si es necesario, la ANT procederá de oficio a verificar bases de datos como VUR, DIAN, cruce con los demás aplicativos de la Agencia y antecedentes penales de policía.
3. Que por lo anterior, si el área misional evidencia que el solicitante tiene cónyuge o compañera(o) permanente, debe informárselo a la Subdirección de Sistemas de Información, previo al acto de cierre, para que lo incluya en el RESO y así posteriormente proceder a la adjudicación conjunta. Además, entendiendo por saneamiento oficioso, que si el aspirante manifestó que tenía cónyuge o compañera(o) permanente, este último debe incluirse necesariamente de oficio en el RESO y debe **comunicársele** esta actuación que es de trámite, en virtud del principio de celeridad, dentro de los términos de los artículos 3º y 53 del C.P.A.C.A.

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



4. Que, en lo sucesivo, esta Oficina recomienda que se adopten las acciones de mejora que se estimen adecuadas en orden a facilitar el uso adecuado del RESO como herramienta para la planeación y ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general que no comprometen 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 consulta.

Cordialmente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Lucy Mecón
Revisó: Gabriel Carvajal