



El campo  
es de todos

Minagricultura



03 de Julio de 2020

## MEMORANDO

\*20201030026893\*

Al responder cite este Nro.  
20201030026893

PARA: **JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ**  
Director de Acceso a Tierras

**JULIA ELENA VENEGAS GÓMEZ**  
Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando con Radicado N° 20204100008303 - Concepto jurídico sobre solicitudes de adjudicación conjunta.

Mediante la presente, me permito responder al memorando de la referencia, por el que la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas solicita aclaración sobre lo que considera como un vacío normativo existente en el Decreto 2363 de 2015, en lo relacionado con la competencia y misionalidad de la ANT para realizar el trámite de titulación conjunta para personas distintas a cónyuges y/o compañeros permanentes. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 13 numeral 8° del Decreto 2363 de 2015, emitimos concepto sobre el particular en los siguientes términos:

### I. ANTECEDENTES

Menciona la consultante que el artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017, establece que la Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas idóneas conforme al Procedimiento Único, precisando que, cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.

De acuerdo con lo señalado por el numeral 1° del artículo 23 del Decreto 2363 de 2015, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas es la encargada de llevar a cabo el proceso de adjudicación de baldíos a persona natural. Sin embargo, la mencionada dependencia advierte que el Decreto Ley 902 de 2017 no señala procedimiento ni competencia para el trámite de adjudicación de titulación conjunta de baldíos diferentes a los cónyuges o compañeros permanentes.

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



## II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Constitución Política de Colombia. Artículos 42, 64 y 65.
2. Código Civil colombiano
3. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
4. Decreto Ley 2363 de 2015.
5. Decreto Ley 902 de 2017.
6. Resolución 740 de 2017 expedida por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), modificada y adicionada por la también resolución 108 de 2018.
7. Resolución 2562 de 2018 expedida por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), por la cual se adiciona la Resolución 740 de 2017 en materia de acceso a tierras para asociaciones campesinas, organizaciones comunitarias y otras formas de economía solidaria.

## III. CONSIDERACIONES

- **La adjudicación directa como forma de acceso a la tierra.**

El Decreto Ley 902 de 2017, “*Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras*”, desarrolla los mandatos consignados en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, en los que se establecen las obligaciones del Estado frente a la promoción del acceso a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios, la priorización y el impulso al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y el mejoramiento de los ingresos y la calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

Al consultar las disposiciones que dan forma al referido instrumento, es posible encontrar desde las herramientas operativas que facilitan la planificación y ejecución de la política de acceso a la tierra mediante la identificación de la población más necesitada (RESO), pasando por las reglas que regulan los aspectos capitales de los mecanismos de dotación (adjudicación directa, subsidio integral de acceso a tierras y crédito especial de tierras), hasta llegar a los instrumentos procedimentales que simplifican la valoración y toma de decisiones por parte de la autoridad (Procedimiento Único).

De manera particular, el Título IV Capítulo 1 ibídem consagra la adjudicación directa como una forma de acceso a la tierra que integra la titulación de baldíos y de predios fiscales bajo un mismo régimen, disponiendo en su artículo 25 de un conjunto de medidas de significativa importancia para el asunto objeto de la consulta. Así:

**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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511



**Artículo 25. Adjudicación directa.** *La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.*

*Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.*

*Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.*

*Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente.*

*A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios.*

Los apartes resaltados de la norma ponen en evidencia dos posibles hipótesis de adjudicación conjunta, que responden a circunstancias distintas y que reclaman de la valoración de aspectos igualmente disimiles: una primera relacionada con la titulación a parejas organizadas bajo las instituciones del matrimonio y la unión marital de hecho, y la segunda vinculada a la adjudicación en común y proindiviso a varias personas o núcleos familiares.

Respecto de la primera hipótesis es preciso advertir que el hecho de que la norma aluda a la titulación conjunta para cónyuges o compañeros permanentes, no significa que las estructuras familiares alternas, distintas de las constituidas a través de las instituciones del matrimonio y la unión marital de hecho, queden marginadas de los beneficios de este tipo de oferta institucional. En este sentido, la Oficina Jurídica considera que para estos efectos se requiere la aplicación de enfoques no restrictivos, que permitan la valoración de núcleos familiares con estructuras de composición alterna. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C - 289 del 2000 señaló:

*“La familia es una realidad sociológica que fue objeto de un reconocimiento político y jurídico en la Constitución de 1991, en cuanto se le considera como el núcleo o sustrato básico de la sociedad. Esto implica, que ella sea objeto de una protección integral en la cual se encuentra comprometida la propia sociedad y el Estado, sin tomar en cuenta el origen o la forma que ella adopte, atendidos los diferentes*



*intereses personales e instituciones sociales y jurídicas a través de los cuales se manifiestan, desenvuelven y regulan las relaciones afectivas; por lo tanto, la Constitución aun cuando distingue no discrimina entre las diferentes clases de familia; todas ellas son objeto de idéntica protección jurídica sin que interese, por consiguiente, que la familia se encuentre constituida por vínculos jurídicos, esto es, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio, o por vínculos naturales, es decir, por la voluntad responsable de conformarla”.*

Es por ello que, en criterio de esta oficina, para la correcta aplicación del artículo 25 inciso 1º del Decreto-Ley 902 de 2017, se precisa del reconocimiento de las profundas transformaciones que han modelado el concepto de familia como institución y, con ello, de la oportuna identificación de las reglas constitucionales fijadas en sede judicial, por las que se ha definido el ámbito de protección de las relaciones que surgen entre quienes deciden conformar una pareja como proyecto de vida. Así, vale la pena mencionar que a partir de la sentencia C-075 de 2007 se reconoció el derecho de las parejas de un mismo sexo a acceder al régimen de protección patrimonial prodigado por la Ley 54 de 1990, mismo que hasta la fecha se consideraba reservado para los hogares que respondieran al modelo de familia heterosexual aparentemente adoptado por el artículo 42 superior; en consecuencia, con posterioridad al mencionado fallo, las parejas del mismo sexo pudieron ejercitar el derecho a constituir uniones libres, accediendo con ello a los consabidos efectos patrimoniales derivados de tal determinación.

La sentencia C-577 de 2011, por su parte, dio paso a un periodo en el que se permitió la constitución de familias homo-afectivas de manera formal y solemne -que no por vía natural como acontece con la unión material de hecho-, a través de una declaración que adquiriría la forma de un contrato civil solemne distinto al matrimonio civil. Consideró por entonces el tribunal de cierre en lo constitucional que las parejas del mismo sexo *“también tienen derecho a decidir si constituyen la familia de acuerdo con un régimen que les ofrezca mayor protección que la que pudiera brindarles una unión de hecho –a la que pueden acogerse si les place–, ya que a la luz de lo que viene exigido constitucionalmente, procede establecer una institución contractual como forma de dar origen a la familia [constituida por una pareja de personas del mismo sexo] de un modo distinto a la unión de hecho y a fin de garantizar el derecho al libre desarrollo de la personalidad de tales parejas”.* Conviene resaltar que el referido pronunciamiento estuvo igualmente marcado por el señalamiento de un plazo de 2 años para que el Congreso de la República diseñara una figura de origen legal, plenamente regulada en sus alcances y efectos, que permitiera a las parejas homosexuales contar con la posibilidad de acceder a la celebración de un contrato como instrumento para la formalización de su vínculo, con las mismas garantías de protección ofrecidas por el matrimonio civil.

Finalmente, con la expedición de la Sentencia SU-214 de 2016 se avanzó de manera definitiva en la superación del déficit de protección que aquejaba a la población con orientación sexual diversa, específicamente en lo relacionado con la habilitación de los medios e instrumentos necesarios para permitir la concreción, solmene y formal, de los

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



vínculos patrimoniales y personales entre las parejas del mismo sexo que decidan constituir familia. En efecto, habiéndose verificado la desatención por parte del legislador al llamado hecho en la Sentencia C-577 de 2011, la Corte decidió (i) que la unión solemne e innominada, que venía utilizándose hasta la fecha como única opción para la constitución formal de familia entre parejas homoafectivas, no ofrecía el grado de protección exigido por el artículo 42 superior y (ii) que, en consecuencia, hasta que se expida la legislación sobre la materia, los notarios y jueces deben aplicar analógicamente las disposiciones que regulan el matrimonio civil entre heterosexuales, permitiendo por esta vía la formalización de los vínculos entre parejas de un mismo sexo.

De esta forma, estimamos que la aplicación de los apartes del artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017, que ordenan la adjudicación conjunta y forzosa para el solicitante y su pareja, debe darse cuando se identifique la estructuración de una familia, sea que la misma esté constituida por una pareja heterosexual u homosexual, o que el vínculo entre los miembros de la pareja se haya consolidado de forma natural y de hecho (unión libre) o de manera solemne y formal (matrimonio o unión solemne innominada).

Respecto a la segunda hipótesis de adjudicación conjunta, esto es, la referida a la titulación en común y proindiviso de predios baldíos y fiscales en favor de varias personas o núcleos familiares, esta Oficina considera oportuno señalar que, a diferencia de lo que ocurre con la adjudicación para cónyuges y compañeros permanentes, que opera forzosamente cuando se identifica la existencia de una familia estructurada en cualquiera de las formas reconocidas por la jurisprudencia constitucional, aquella solo tiene lugar cuando los mismos beneficiarios así lo consientan y decidan. Sobre el particular, la Resolución 2562 de 2018, *“por la cual se adiciona la Resolución 740 de 2017 en materia de acceso a tierras para asociaciones campesinas, organizaciones comunitarias y otras formas de economía solidaria”*, ofrece luces suficientes sobre aspectos como las modalidades de adjudicación<sup>1</sup> y el procedimiento para la asignación de derechos<sup>2</sup> cuando los aspirantes correspondan a estas las formas o esquemas asociativos allí previstos.

- **Distribución de funciones según el Decreto 2363 de 2015: mecanismos para la subsanación de vacíos.**

De acuerdo con el modelo de intervención y los procesos misionales establecidos para la ANT, se entiende que las diferentes áreas misionales de la entidad deben identificar el tipo de intervención de acuerdo con su metodología, estableciendo si se trata de la

<sup>1</sup> Artículos 120 y 123.

<sup>2</sup> Artículos 120 a 125.



atención por demanda o de la atención masiva por la metodología de barrido predial.

Dicho lo anterior y descendiendo al asunto objeto de la consulta, considera esta Oficina que los vacíos en materia de distribución o asignación de funciones señalados por la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas en su solicitud, son apenas aparentes, sobre todo si se tiene en cuenta la identificación de las distintas hipótesis de adjudicación conjunta previstas en el pluricitado artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017.

Así, tratándose de la titulación conjunta para cónyuges y compañeros permanentes, o para las formas alternas de constitución de familia reconocidas y protegidas por la jurisprudencia constitucional, la función asociada al conocimiento y decisión del asunto estará condicionada por la ubicación del predio o, para ser más preciso, por el hecho de si el inmueble rural sobre el que se pretenda adelantar el proceso de reconocimiento o asignación de derechos se encuentre o no en una zona focalizada.

Por el contrario, según se dejó dicho en el concepto con radicado de salida 20191030184013, la función para conocer y resolver sobre la asignación de derechos en beneficio de organizaciones agropecuarias debe entenderse en cabeza de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas. En efecto, pese a que los artículos 41 y 61 del Decreto-Ley 902 de 2017 ordenan la implementación del Procedimiento Único -y con ello, de los programas de asignación y reconocimiento de derechos- tanto en zona focalizadas como en los territorios que no lo están, esta Oficina encuentra que la particular forma en la que la Resolución 2562 de 2018 reglamentó el acceso a la tierra para las formas asociativas campesinas, impiden que la ANT opere esta específica forma de programa bajo el modelo de atención a la demanda. Y es que el cumplimiento de requisitos como los contemplados en los artículos 119 y 120 de la Resolución 740 de 2017, adicionados por la mencionada Resolución 2562, que obligan a estimar previamente la demanda de tierra en la región o zona, identificar y caracterizar los predios que serían ofrecidos en la respectiva convocatoria y definir los términos de referencia de los proyectos productivos que se implementarían sobre estos, resultarían de dudoso cumplimiento cuando la Agencia no ha planificado su intervención con la elaboración de un Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad. A partir de los razonamientos expuestos es posible comprender lo indicado por el artículo 114 inciso 3° del mencionado instrumento, en el que expresamente se dispone que “El programa de asignación de derechos que se establece en el presente manual *funcionará de acuerdo con la oferta que para tales efectos realice la Entidad y su objeto lo constituyen los bienes inmuebles rurales administrados por la Agencia o de su propiedad*”.

#### IV. CONCLUSIONES

A partir de los antecedentes y razonamientos expuestos esta oficina concluye:

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



El campo  
es de todos

Minagricultura



1. Que el artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017 prevé dos hipótesis de adjudicación conjunta: una de carácter forzoso, vinculada a la titulación para conyuges, compañeros permanentes y las formas alternas de constitución de familia, y otra voluntaria, relacionada con la adjudicación en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares, que solo procede a pedido de organizaciones campesinas y asociaciones de economía solidaria.
2. Que, para el caso de las adjudicaciones conjuntas en favor de conyuges, compañeros permanentes y las formas alternativas de familia, la función asociada al conocimiento y decisión sobre el reconocimiento o asignación de derechos, dependerá de si el predio se encuentra o no en una zona focalizada. Tratándose de los procesos de asignación de derechos sobre baldíos en beneficio de organizaciones campesinas y asociaciones del sector solidario con vocación agropecuaria, esta oficina se remite a lo indicado en el concepto con radicado 20191030184013

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.

Atentamente,

  
**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica ANT

Proyectó: Gabriel Carvajal.

**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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511