



El campo
es de todos

Minagricultura



MEMORANDO

12 de Mayo de 2020



Al responder cite este Nro.
20201030085603

PARA: **DUBERLY EDUARDO MURILLO BARONA**
Subdirector de Sistemas de Información

FELIPE ALFONSO ESPINOSA CAMACHO
Director de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad

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

ASUNTO: Su memorando 20192200192823 – Concepto jurídico sobre Régimen de Favorabilidad.

De manera atenta me permito dar respuesta a la solicitud de referencia, por la que solicita que la Oficina Jurídica se pronuncie, a manera de concepto, sobre algunas cuestiones asociadas a la interpretación y aplicación del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 – Régimen de Favorabilidad.

I. ANTECEDENTES:

Manifestó la consultante que en la aplicación de los artículos 27 y 81 del Decreto Ley 902 de 2017 y de las circulares 2 y 6 de 2018 que los circunscriben, se identificaron algunos aspectos problemáticos, que reclaman el estudio de esta Oficina en orden a determinar el alcance de la aplicación de las referidas normas en lo que respecta al régimen de transición; en este sentido se puso de presente:

- Que de la lectura del artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 se desprenden distintas hipótesis para su aplicación, razón por la cual la Agencia Nacional de Tierras expidió la Circular No. 2 del 22 de enero de 2018, que estableció lineamientos y directrices para la interpretación del régimen de transición consagrado en la mencionada disposición.
- Que un primer supuesto para la aplicación del régimen de transición surge para aquellas solicitudes anteriores a la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, “y *que, por ende, podrían atenderse por la vía de la descongestión*”. Para tales casos, la norma impuso a la ANT la obligación de dar aplicación al régimen más favorable al solicitante con el fin de lograr su titulación, concretándose ello, según la redacción de la norma, a un imperativo de obligatorio cumplimiento.

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



- Se precisó que el régimen de favorabilidad aplicaría íntegramente tratándose de solicitudes recibidas por demanda en las zonas no focalizadas, y únicamente en lo sustancial para zonas focalizadas, pues en este último evento, siempre serán aplicables las disposiciones procedimentales del Decreto Ley 902 de 2017.
- Añadió la consultante que en uno de los apartados de la Circular No 2, se indica que deberían salvaguardarse aquellos expedientes que por su estado de avance faciliten al solicitante la obtención temprana del título de adjudicación, de manera que, en estos casos, no habría lugar a que el ciudadano hiciera elección de régimen, pues de continuar el trámite como se recibió sería sido objeto de valoración positiva por parte de la entidad.
- Agregó que otro escenario que estableció la norma, fue el de aquellos ocupantes que logran demostrar, mediante aviso o comunicación a la ANT, que la relación de hecho con el predio inició con anterioridad al 29 de mayo de 2017 sin haber solicitado la adjudicación previamente, personas que también se harían beneficiarios del régimen de favorabilidad. Importante señalar que, para estos eventos, la norma dispone de un año, a partir de la expedición del Decreto-Ley en mención, para que el interesado de aviso sobre la existencia de la ocupación a la ANT, so pena de la imposición una mayor carga probatoria.
- Seguidamente indicó que las ocupaciones iniciadas con posterioridad al 29 de mayo de 2017 no generarán derecho alguno, por lo que, al inicio de la actuación administrativa debe decidirse sobre la indebida ocupación.
- Precisó que, pese a que la norma dispuso que la entidad debía dar aplicación al régimen más favorable, *“el criterio de interpretación indicó que la elección correspondía al solicitante por cuanto es quien conoce las condiciones subjetivas, sin perjuicio del acompañamiento técnico que pudiera demandar de la ANT”*.
- De igual manera la consultante puso de manifiesto que, frente a los procedimientos de adjudicación de baldíos iniciados con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, el parágrafo del artículo 81 establece que *“los procedimientos administrativos y actuaciones que hayan sido iniciados antes de la expedición del decreto ley y/o se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del decreto ley”*; sin embargo, advirtió que en la circular No 6 del 29 de enero de 2018 se precisa que, acudiendo al criterio de interpretación por contexto de la norma, debe entenderse que el artículo 81 no sólo hace referencia a los procedimientos especiales agrarios, sino también a los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras.
- Complementando lo anterior, indica que en la Circular No. 6 de 2018 se hizo alusión a algunos aspectos referentes a la aplicación del régimen de favorabilidad en zonas no focalizadas, precisando que en el marco de las actuaciones



administrativas de titulación de baldíos adelantadas con el régimen de la Ley 160 de 1994, la escogencia de régimen podía realizarse en la diligencia de notificación del acto administrativo mediante el cual la entidad avoca conocimiento de la actuación, independientemente de la etapa en que se encuentre y que, adicionalmente, se informaría al solicitante la información requerida para proceder al diligenciamiento del FISO.

Con fundamento en los antecedentes reseñados, el área misional formula los siguientes interrogantes:

I. Sobre el régimen de favorabilidad

1. *Cuando una persona había iniciado trámite de titulación de baldíos, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994, o con la Agencia Nacional de Tierras antes de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, es decir antes de la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento y del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento ¿es necesario que el aspirante diligencie FISO, o se hace la entrada al RESO mediante registro administrativo?*

Respuesta: Al respecto es importante precisar, que para los casos que correspondan a trámites de titulación de baldíos iniciados en el marco de la Ley 160 de 1994, en los que el solicitante manifieste su voluntad, libre e informada de continuar su proceso con arreglo al régimen sustancial consagrado en esta norma, así como en aquellos en los que se determine lo mismo por parte del área competente, esta oficina jurídica considera que no sería necesario que el solicitante diligencie el FISO, pues esta herramienta no tendría funcionalidad alguna bajo los supuestos anotados, toda vez, que se trata de un instrumento pensado para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad y la aplicación de los criterios de priorización propios del régimen instituido por el Decreto-Ley 902 de 2017. La información necesaria para la valoración y decisión de este tipo de casos debería estar consignada en el Formulario de Adjudicación de Baldíos del que trata el artículo 2.14.10.5.1 del Decreto 1071 de 2015. Insistimos en que, para este tipo de casos, la información del FISO no serviría para categorizar a los solicitantes, ni para valorar la solicitud de inscripción o asignar puntaje en el RESO, por lo que solo supondría un trámite innecesario, no contemplado en el proceso de adjudicación de Ley 160 de 1994.

En cuanto a la entrada al RESO para las personas que inician su proceso en el marco de la Ley 160 de 1994 y escogen continuar bajo esta normatividad, la Guía Operativa para el Registro de Sujetos de Ordenamiento contiene, entre otros tipos de “Entradas al RESO” los “Registros Administrativos”, que comprenden la identificación, ingreso y registro de personas usuarias que se encuentran dentro de los procesos adelantados por parte de las direcciones y subdirecciones misionales de la ANT ya culminados o en curso. Así las cosas, la información de este tipo de usuarios no proviene de la recaudada en el FISO, sino de los expedientes en poder de la ANT, y es esta entidad la que deberá migrar la información obtenida, antes de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, al RESO, sin que esto genere demoras en el curso normal del proceso escogido por el solicitante.

Ahora bien, si el solicitante de la adjudicación inició su proceso con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, pero escogió este régimen o la entidad lo



considera como el más favorable para continuarlo, será indispensable que el interesado diligencie el FISO para posteriormente ser ingresado RESO, con el fin de que la ANT inicie con el trámite de asignación de derechos por vía del procedimiento único.

2. *Cuando se trata de la inscripción de un aspirante que tenía solicitud previa de titulación, ¿no habría lugar a dar aplicación a la escogencia de régimen de favorabilidad conforme a lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 81 del Decreto Ley 902 de 2017 y la Circular No. 2 de 2018, debiéndose continuar el trámite bajo el régimen sustancial, y eventualmente procesal, en el que se venía desarrollando? O ¿habría lugar a dar aplicación al régimen de favorabilidad según lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 y la Circular No. 6 de 2017?*

Respuesta: Al respecto, el artículo 27 del Decreto 902 de 2017, contempla que tratándose de la transición marcada entre el régimen sustancial de la Ley 160 de 1994 y el ahora previsto en el Decreto-Ley 902 de 2017, es menester acudir al principio de favorabilidad, y en el entendido de que es el solicitante quien mejor conoce los aspectos y condiciones subjetivas de su situación y la del predio que ocupa, se emitió la Circular 02 de 2018, en la que se establecía que la ANT debía exponerle los requisitos al interesado para acceder a la adjudicación bajo uno y otro régimen, recayendo en este último el deber de escogencia o selección.

Sin embargo, con la expedición de la Resolución 12096 de 2019, se dispuso que corresponde al área misional de la ANT, y no al beneficiario o aspirante, definir el régimen sustancial más favorable mediante la valoración de la información técnica y jurídica que se recabe durante el barrido. De manera más reciente, la también Resolución 915 de 2020 estableció reglas para la valoración de las solicitudes presentadas con anterioridad a la vigencia de la anotada Resolución 12096, esto es, para aquellas que se pusieron a consideración de la ANT durante el imperio de las reglas que obligaban a la escogencia del régimen por parte del mismo beneficiario. Sobre el particular, el artículo 2 de la mencionada resolución estableció:

Artículo 2º- Criterios de valoración e ingreso en el RESO para trámites de reconocimiento de derechos. Para las solicitudes recibidas hasta el 4 de septiembre de 2019, en las que se identifiquen ocupaciones de bienes baldíos iniciadas antes del 29 de mayo de 2017, fecha de entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, la ruta jurídica a aplicar corresponderá al régimen jurídico escogido por el aspirante mediante el “documento de escogencia de régimen”. Lo anterior, sin perjuicio de la Agencia Nacional de Tierras, de oficio, en la operación de barrido predial, pueda recomendarle al solicitante que, por razones de favorabilidad, desista por escrito y de forma motivada al régimen al cual se acogió inicialmente y se acoja al que le resulte beneficioso a juicio de la Agencia”.

3. *¿Se hace necesario que, para las solicitudes de inscripción en el RESO, en las que el aspirante deja vencer el año de plazo para dar aviso a la ANT de la ocupación de un baldío, deba allegar soportes probatorios que confirmen lo manifestado en el FISO para hacerse acreedores al régimen de favorabilidad, o ello puede ser objeto de verificación posterior por parte del área misional encargada de su resolución?*



Respuesta: Tal como lo establece el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017 y la Circular 02 de 2018, si una persona dejó vencer el plazo de un año para dar aviso a la ANT sobre la ocupación previa que ejercía sobre un baldío no perderá la posibilidad de acceder al régimen de favorabilidad, solo que tendrá que aportar las pruebas necesarias que demuestren dicha ocupación.

Ahora bien, esta Oficina considera que el momento indicado para presentar las pruebas es el diligenciamiento del FISO, teniendo en cuenta que es esta la etapa procedimental en la que se debe recaudar la mayor cantidad de información necesaria para la posterior valoración y categorización en el RESO, afirmación que resulta especialmente relevante para las solicitudes presentadas con anterioridad al 4 de septiembre de 2019, pues son estas las que deben ser valoradas e ingresadas al Registro de Sujetos de Ordenamiento con anterioridad al inicio del barrido predial. Así, tratándose especialmente de las solicitudes mencionadas, la Oficina Jurídica recomienda dar aplicación a lo previsto en el artículo 46 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 27 de la Resolución 12096 de 2019, requiriendo a los aspirantes para que alleguen los documentos necesarios para acreditar la ocupación previa, cuando quiera que esta sea alegada en el FISO

En cualquier caso, tanto para las solicitudes presentadas con anterioridad al 4 de septiembre de 2019, como para las que hayan sido radicadas o se radiquen con posterioridad a la mencionada fecha, debe tenerse en cuenta lo previsto por el ya mencionado artículo 2 de la Resolución 915 de 2020, en el sentido de recaudar durante la diligencia de visita al respectivo predio, los datos e información necesarios para que la dependencia encargada pueda recomendar al solicitante el desistimiento del régimen inicialmente escogido, o escoger directamente el más beneficioso, según se trate.

4. *Al realizar una distinción el artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017, entre ocupantes con solicitud previa y ocupantes sin solicitud previa, ¿se impone la obligación de que para el primer caso la ANT siempre deba resolver la solicitud conforme al régimen jurídico que resulte más favorable, mientras que para el segundo se de aplicación al régimen de favorabilidad si demuestra la ocupación previa en los términos señalados en la norma?*

Respuesta: No. La Oficina Jurídica considera que, indistintamente de la existencia o no de solicitud previa, la aplicación del régimen más favorable termina dependiendo de las valoraciones técnicas y jurídicas que realice el área misional sobre la información aportada por el interesado y la recaudada por la propia entidad en el marco del respectivo procedimiento, especialmente durante el barrido. Téngase en cuenta que:

- Las valoraciones, categorización e ingresos al RESO de las solicitudes presentadas con anterioridad al 4 de septiembre de 2019, esto es, aquellas que se realizan a través del procedimiento especial consignado en la versión original de los artículos 46 y 47 de la Resolución 740 de 2017, son de carácter transitorio, pues quedan siempre sujetas a la consolidación del registro que se efectúa con arreglo a la información recaudada durante el



barrido predial.

- La ANT no debe tener una posición pasiva frente a las pruebas que se precisen para la acreditación de los presupuestos o requisitos que condicionan la adjudicación, sea que se trate de la aplicación del régimen de la Ley 160 de 1994 o del establecido en el Decreto-Ley 902 de 2017. De ahí que el artículo 72 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 44 de la Resolución 12096 de 2019, indique que para resolver sobre la adjudicación de un predio baldío la Agencia debe haber recaudado, entre otras, la información relacionada con el tiempo de ocupación y de aprovechamiento económico del predio, y que estos datos se determinarán teniendo en cuenta las evidencias de intervención sobre suelos, el periodo vegetativo de los cultivos permanentes y semipermanentes, la existencia de pastos mejorados y otros medios de orden técnico que sean pertinentes.

5. *Cuando la Circular No. 2 de 2018, hace referencia a que deberán salvaguardarse los expedientes que por su estado de avance hacen innecesario la aplicación del régimen de favorabilidad¹, ¿qué ha de entenderse por “estado de avance que permita obtener el título de adjudicación”? ¿qué área debe determinar si se hace necesario aplicar el régimen de favorabilidad mediante el documento de escogencia de régimen? ¿en qué etapa o momento procesal se determina que por el estado de avance el solicitante no escoge régimen?*

Respuesta: Considera la Oficina Jurídica que es el área misional la que debe determinar el estado de avance del proceso; en el caso de la adjudicación de baldíos en zonas no focalizadas, será la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, quien, a su criterio, determine en el caso concreto si es necesario aplicar el régimen del Decreto-Ley 902 de 2017, o, por el contrario, continuar el proceso con el marco de la Ley 160 de 1994.

Lo anterior, se debe a que cada proceso contiene innumerables variables que generan particularidades que no se pueden someter a un criterio general de selección; así las cosas, perfectamente una diligencia de inspección ocular se pudo haber realizado en virtud del procedimiento establecido por la citada ley, pero a la fecha en que avoca conocimiento del proceso, han pasado tantos años que la Subdirección decide retrotraer la última actuación administrativa realizada, abriendo de esta forma la posibilidad de que le sea más favorable al solicitante el procedimiento contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017.

II. Sobre el documento de escogencia de régimen

1. *¿Debe seguirse dando aplicación a lo dispuesto en las Circulares No 2 y 6 de 2018, en lo relativo a que la aplicación del régimen de favorabilidad derivado del*

¹ Agencia Nacional de Tierras, Circular No. 2 de 2018, página 6 párrafo 3.



diligenciamiento del documento de escogencia de régimen por parte del solicitante?

Respuesta: El artículo 67 de la Resolución 740 de 2017, “*Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones*”, modificado, a su vez, por el artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019, indica la información que deberá contener el acto administrativo de apertura, incluyendo, el régimen sustancial más favorable para el beneficiario, lo anterior, a partir de la valoración de la información técnica y jurídica recabada durante el barrido.

Ahora bien, aparentemente existen contradicciones entre lo dispuesto en el artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019 y el contenido de la Circular No. 2 de 2018, lo anterior, debido a que, a diferencia del contenido del *Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad*, la circular No. 2 de 2018 impone la carga de la escogencia del régimen mas favorable al aspirante.

Para resolver estas contradicciones, la doctrina y la teoría jurídica ha dado aplicación a la conocida Pirámide de Kelsen, en este orden, la circular debe estar acorde con el principio de la jerarquía normativa, es decir, que no puede contener disposiciones que sean contrarias a lo establecido en la Constitución Política, Las Leyes, Decretos, Resoluciones o demás disposiciones de autoridades que resulten de superior jerarquía frente al ordenamiento jurídico nacional.

En cuanto a la jerarquía en el sistema jurídico, la Corte Constitucional en **Sentencia C-037 de 2000** señalo que:

“La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico”.

En este orden, es necesario tener claro que tanto la Circular No. 2 de 2018, como la Circular No. 6, son disposiciones de rango inferior dentro de la jerarquía normativa definida por la doctrina y la legislación nacional, por lo tanto, estas no pueden contener disposiciones que sean contrarias a los dispuesto en la Ley 160 de 1994, el Decreto Ley 902 de 2017 o Resolución 12096 de 2019.

En conclusión, resulta acertado mencionar que no es apropiado seguir dando aplicación a lo dispuesto en las Circulares No 2 y 6 de 2018, en lo relativo a que la aplicación del régimen de favorabilidad deriva del diligenciamiento del documento de escogencia de régimen por parte del solicitante, debido que esta carga quedo impuesta a la entidad conforme a lo establecido en el Artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019, debiéndose



establecer y determinar en el acto administrativo de apertura por parte del funcionario competente para su expedición. De igual manera se reitera la importancia de lo reglado por el pluri-citado artículo 2 de la Resolución 915 de 2020.

2. Operativamente, y en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, ¿cómo se determinaría cuál es el régimen más favorable?

Respuesta: La Oficina Jurídica considera que la pregunta no entraña un problema jurídico sino una duda sobre la operatividad de un instrumento, por lo que se abstiene de generar respuesta de fondo. En cualquier caso, recomendamos estarse a lo indicado por los artículos 67 y 72 de la Resolución 740 de 2017, modificados por los artículos 41 y 44 de la Resolución 12096 de 2019, al igual que a lo previsto por el artículo 2º de la Resolución 195 de 2020.

3. De acuerdo a lo anterior, ¿la indicación del régimen más favorable implica una valoración simultánea de la solicitud bajo el marco normativo de ambos regímenes normativos?

Respuesta: En efecto, cuando la entidad realiza un estudio de favorabilidad para el interesado en la adjudicación de un baldío, estudia tanto el régimen de la Ley 160 de 1994, como el introducido por el Decreto 902 de 2017, confrontándolo con la situación concreta del aspirante en orden a elegir cual de ellos resulta más favorable de cara al propósito de la titulación.

4. *¿Qué dependencia misional sería la encargada de adoptar la decisión del régimen más favorable?*

Respuesta: La dependencia misional encargada de adoptar la decisión sería la que avoca conocimiento mediante el acto administrativo, o, lo que es lo mismo, la encargada de proferir el acto de apertura del trámite administrativo de reconocimiento o asignación de derechos.

En cualquier caso debemos insistir en que, sin perjuicio de la elección que puedan haber hecho las personas que presentaron su solicitud con anterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución 12096 de 2020, es la Agencia Nacional de Tierras, a través del área competente, la responsable de recaudar y valorar los medios de prueba necesarios para determinar la favorabilidad de uno u otro régimen.

5. En caso de determinarse que el régimen más favorable es el contenido en la Ley 160 de 1994, tratándose de solicitudes recibidas después del 29 de mayo de 2017 fuera de zonas focalizadas ¿cómo se denomina el acto administrativo que contiene la motivación de la aplicación de dicho régimen al no ser posible la expedición del acto de apertura del que trata el artículo 67 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019?

Respuesta: Contrario a lo sugerido por la consultante en su pregunta, la Oficina Jurídica considera que el acto administrativo de apertura de reconocimiento de derechos, del que



trata el artículo 67 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019, si resulta aplicable para las solicitudes que, versando sobre predios ubicados en zonas no focalizadas, sean presentadas con posterioridad al 29 de mayo de 2017, pues así lo señala el artículo 3° de la también resolución 3234 de 2018, en concordancia con lo indicado en el punto 3.2 de la Circular 06 de 2018. En cualquier caso, esta Oficina estima que la denominación que decida asignarse a un acto administrativo es una cuestión menor de cara a la existencia, validez y posterior eficacia de la decisión que adopte la dependencia competente.

III. Sobre el tratamiento de solicitudes que versan sobre bienes baldíos con duplicidad de actuación administrativa

1. *¿El aspirante que previamente haya elevado solicitud de adjudicación o de titulación de baldíos debe diligenciar FISO?*

Respuesta: Estese a lo indicado en la respuesta a la pregunta No 1 del Capítulo I del presente documento.

2. *¿Cuál es el trámite a seguir en los casos en los que se duplicó la actuación administrativa al existir un expediente conformado de la solicitud que hace parte de la descongestión, y que se le creó otro expediente en el Sistema de Gestión Documental ORFEO al diligenciarse el FISO?*

Respuesta: Una vez que se identifique la existencia de la duplicidad de expedientes, la Subdirección de Sistemas de la Información, deberá proceder a realizar la unificación de los expedientes, lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 18 del decreto 2363 de 2015, donde se le asignó la función de: “Recibir la información generada por las dependencias misionales a efectos de realizar los cruces que permitan identificar duplicidades en la ejecución de los programas de acceso a tierras que ejecuta la Agencia”.

3. *¿Los solicitantes que elevaron solicitud (sic) de adjudicación mediante el diligenciamiento de los formularios que suministró la ANT anteriores al FISO que actualmente es aplicado deben diligenciar este formulario con el fin de que se les tramite su solicitud o se les resuelva de fondo sobre sus peticiones?*

Respuesta: Como es sabido, los principios de celeridad y economía que imperan en el ámbito de cualquier actuación administrativa, obligan a las autoridades a suprimir todos los trámites innecesarios, a interpretar y aplicar las normas de carácter procedimental en función de la agilización de las respectivas decisiones y a depurar o aminorar los gastos en los que deba incurrir el interesado o la propia administración. En concordancia con ello, el artículo 6° del Decreto 019 de 2012, proscribire cualquier complejidad innecesaria en los trámites establecidos por las autoridades, de forma que los requisitos que se exijan a los particulares resulten racionales y proporcionales a los fines perseguidos por la administración.



Con fundamento en lo dicho, la Oficina Jurídica considera que el diligenciamiento del FISO para las personas que presentaron sus solicitudes con anterioridad a la adopción de este formato, solo debe exigirse cuando resulte estrictamente necesario para la adopción de la respectiva decisión.

4. ¿Quiénes elevaron solicitud ante el INCODER y que no fueron resueltas, deben diligenciar documento de escogencia de régimen con el fin de establecer la ruta jurídica aplicable y, consecuentemente, atribuir la competencia de la dependencia misional encargada de su resolución?

Respuesta: La Circular No 6 de 2018 sugería en su punto 2.2. que, tratándose de las actuaciones administrativas iniciadas en vigencia de la Ley 160 de 1994, la escogencia de régimen jurídico por parte de los interesados debía realizarse de manera simultánea a la diligencia de notificación del acto administrativo por el que la ANT avoca conocimiento de la actuación en la etapa en que se encuentre. Sin embargo, el documento de escogencia de régimen desapareció con las modificaciones introducidas por la Resolución 12096 de 2019, siendo ahora la propia entidad la que debe valorar, en función de la situación concreta de cada interesado, la conveniencia de aplicar uno u otro régimen sustancial.

5. ¿Siempre que se disponga el diligenciamiento del documento de escogencia de régimen se requiere del diligenciamiento del FISO

Respuesta: Estese a lo indicado en la respuesta a la pregunta No 3 del presente capítulo.

6. Dependiendo de cuál sea la interpretación sobre la aplicación del régimen de favorabilidad, ¿todos los casos que tengan solicitud previa de adjudicación iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, requieren selección de régimen de favorabilidad?

Respuesta: No. Como lo indica la Circular No 2 de 2018, es posible que existan expedientes de titulación de baldíos, iniciados con anterioridad a la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017, que por su proximidad con la expedición del respectivo título no requieran de un análisis orientado a determinar el régimen más favorable. Piénsese, por ejemplo, en aquellos que cuenten con inspecciones oculares debidamente practicadas, con oposiciones resueltas e, inclusive, con la revisión previa a la adjudicación, de la que trata el artículo 2.14.10.5.13 del Decreto 1071 de 2015, ya realizada. En este sentido, esta Oficina reitera lo dicho en la respuesta a la pregunta No 5 del Capítulo I del presente documento, esto es, que corresponde al área misional evaluar, con arreglo a las particularidades de cada caso, la necesidad de dar paso al análisis de favorabilidad o, por el contrario, la conveniencia de continuar y emitir una decisión mediante la aplicación del régimen de la Ley 160 de 1994.

IV. Sobre el anexo 1 a la Circular No. 6 de 2018 de la ANT.

La Circular No. 2 de 2018 de la ANT, indicó que se encuentra en cabeza del solicitante la elección del régimen de favorabilidad, en el anexo 1 de la Circular No. 6 de 2018



suministró un cuadro comparativo en el que presenta al ciudadano las principales diferencias existentes entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017 para lograr la adjudicación. Pese a lo anterior, algunas disposiciones de la Ley 160 de 1994, que sirven de sustento para el anexo 1 de la Circular No. 6 de 2018, fueron derogadas por algunas de las disposiciones de la Ley 1900 de 2018.

Por un lado, tenemos que, el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017, entre otras disposiciones, derogó las siguientes:

1. Incisos 1 y 2 del artículo 79 de la Ley 160 de 1994, el cual señalaba:

“ARTÍCULO 69. <Inciso derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017> <Ver Notas del Editor> La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA<1> en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

<Inciso derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017> <Ver Notas del Editor> En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

2. Artículo 71 de la Ley 160 de 1994 el cual señalaba:

“No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el Capítulo XIII de la presente Ley. Para determinar la prohibición contenida en esta norma, en el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad.

Tampoco podrán titularse tierras baldías a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.”



El Anexo 1 de la Circular No. 6 indica que, para lograr la adjudicación bajo el régimen jurídico de la Ley 160 de 1994, entre otros requisitos, deberá acreditar lo siguiente:

“Ocupar el predio por mínimo 5 años (este requisito no se exige a las víctimas de desplazamiento, pero deben estar inscritas en el RUV y en el RUPTA).”

“Estar explotando al menos las 2/3 partes de la superficie del predio (este requisito no se exige a las víctimas de desplazamiento, pero deben estar inscritas en el RUV y en el RUPTA). La explotación puede ser menor, si se acredita algunas de las excepciones contempladas en el Acuerdo 014 de 1995.”

“No tener un patrimonio neto superior a 1000 salarios mínimos legales vigentes”

“Estar afectado por alguna prohibición, limitación o inhabilidad legal, para ser sujeto de reforma agraria”

“Dentro de los cinco 5 años anteriores a la fecha de la solicitud, el campesino no ha tenido la condición de funcionario, contratista o miembro de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.”

Adicionalmente, mediante el artículo 4° de la citada Ley, se modificó el capítulo XII de la Ley 160 de 1994, que trata sobre baldíos, lo anterior en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 69. <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1900 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito que soliciten la adjudicación de un baldío, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4o y 5o del Decreto número 902 de 2017 o la norma que lo reemplace o sustituya.”

Por lo tanto, como consecuencia de las derogatorias y modificaciones mencionadas, en la actualidad, para lograr la titulación en el marco de la Ley 160 de 1994, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4° y 5° del Decreto Ley 902 de 2017.

Luego es necesario concluir que del Anexo 1 de la Circular No. 6 se encuentra sustentado en disposiciones normativas derogadas, por lo tanto, es necesario adecuar su contenido a las disposiciones legales vigentes, es decir, dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 1900 de 2018.

1. ¿Corresponde la modificación al anexo de la Circular No 6 de 2018 de la ANT?

Respuesta: No. En primer, lugar debemos resaltar que la existencia de la Circular No 6 y sus anexos, obedece justamente a la generación de tránsitos normativos, marcados en este caso por las modificaciones al régimen de adjudicación de baldíos introducidos por el Decreto-Ley 902 de 2017 frente al que venía imperando bajo la vigencia plena de la Ley 160 de 1994. De esta forma, el hecho de que el Anexo 1 de la referida circular contenga



menciones recurrentes a normas derogadas, se explica por el efecto ultractivo conferido por el mecanismo de transición que, como es sabido, busca proteger las expectativas legítimas de quienes aspiraban acceder a los beneficios de la titulación bajo las condiciones o requisitos definidos por un régimen anterior, régimen que, dadas las circunstancias concretas, puede resultar más beneficioso para los intereses de los ocupantes.

En segundo lugar, como se ha venido indicando, con las modificaciones introducidas por la Resolución 12096 de 2019 a la Resolución 740 de 2017, el ejercicio de ilustración, consulta y toma de consentimiento al interesado respecto a la selección de régimen se torna ahora innecesario, pues, insistimos, es el área misional quien debe decidir, previa verificación y análisis de las condiciones concretas del interesado o aspirante, el régimen que resulte más favorable para el propósito de titulación.

Respecto a la modificación hecha por la Ley 1900 de 2018 al artículo 69 de la Ley 160 de 1994, la Oficina Jurídica considera que la misma debe atenderse sin perjuicio de la aplicación del régimen de transición ordenado por el artículo 27 del Decreto-Ley 902 de 2017.

2. En caso de que la respuesta anterior sea afirmativa, ¿qué sucede con todas las personas que a la fecha han escogido régimen con la información contenida en el anexo mencionado?

Respuesta: Nos estamos a lo indicado en la respuesta a la anterior pregunta.

3. Para los casos que a la fecha de entrada en operación de la ANT no hayan sido resueltos por el liquidado INCODER, y que la ANT está adelantando por la vía de descongestión ¿se ha omitido verificar el cumplimiento a las exigencias ya derogadas?

Respuesta: La Oficina Jurídica considera que la pregunta, además de ser poco clara, no entraña una duda jurídica, es decir, no está relacionada con la definición del contenido o alcance de una regla o norma involucrada en el quehacer misional de la entidad. Por lo anterior, nos abstenemos de generar respuesta de fondo.

4. ¿Qué sucedería con las actuaciones administrativas adelantadas y agotadas en el marco del proceso de titulación de baldíos a personas naturales de la Ley 160 de 1994, en los que no se ha cerrado la actuación, pero se emitieron actos intermedios en los que se pretende negar el derecho por el incumplimiento de un requisito que fue derogado, desapareciendo así el fundamento normativo que le dio origen del ordenamiento jurídico?

Respuesta: Los actos administrativos preparatorios o de trámite, que hayan sido expedidos bajo el marco de lo reglado por la Ley 160 de 1994, con el fin de ayudar a la formación de la decisión de cierre, son naturalmente revocables, pues no crean, modifican o extinguen derechos subjetivos personales. De esta forma, si en un determinado expediente se encuentran autos, documentos o cualquier otro tipo de insumo que apunten a la expedición de una decisión negativa, fundada en el incumplimiento de requisitos



derogados, bien puede la ANT revocarlos, removerlos o desatenderlos, según se trate, con el propósito de adecuar el procedimiento al marco legal que resulte más provechoso para los propósitos de la adjudicación.

Además de lo anterior, la Ley 1437 de 2011 consagró la posibilidad de corregir los errores de los procedimientos administrativos antes de expedir el acto administrativo definitivo, acudiendo para ello a la expedición de un acto administrativo de saneamiento que así lo disponga. En efecto, dispone la norma:

“Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirarla”.

Con base en la norma transcrita, es preciso indicar que la administración pública cuenta con la facultad para realizar las correcciones de las irregularidades que se presentaran y así evitar que sus decisiones nazcan a la vida jurídica con vicios. En otras palabras, mediante esta herramienta jurídica se permite adecuar y corregir las actuaciones que no se encuentren ajustadas a derecho.

Con relación a la aplicación del artículo 41 de CPACA, ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO en su libro sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo menciona:

“El artículo 41 es una consecuencia del principio de eficacia en el numeral 11 del Código, en el que se ordena no solo corregir las irregularidades que se presenten sino también sanear las nulidades, para lo cual resulta particularmente práctica la noción de flexibilidad del procedimiento, pues permite adoptar las medidas necesarias para corregir los yerros e irregularidades, todo con el fin de expedir un acto administrativo definitivo que sea conforme a la ley. Se hace notar en la redacción de la norma que la finalidad de las correcciones que deben realizarse con respecto a la actuación es la de ajustarla a derecho, asumiendo que es posible que se presenten errores en el trámite que debe ser corregidos (...)”

Tratándose de actos administrativos *intermedios* o de *tramite*, es preciso indicar que el Consejo de Estado en Sentencia del 8 de marzo de 2012, dentro del proceso con No. 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10), señaló que *“(...) los actos de trámite son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un aspecto de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan solo queda pendiente la ejecución de lo decidido (...)”*

En conclusión, el artículo 41 del CPACA, faculta a la administración pública para que, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, pueda corregir las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para



ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla. Entonces, se deberá realizar la corrección de las actuaciones administrativas intermedias para ajustarlas a derecho y dar continuidad al procedimiento si hay lugar a ello.

5. *¿Cómo conciliar disposiciones que pueden generar antinomias jurídicas de exigirse el cumplimiento concurrente de los requisitos de los artículos 4 o 5 del Decreto Ley 902 de 2017 y los que se encuentran vigentes en la Ley 160 de 1994? Ejemplo de lo anterior es el no ser propietario o poseedor a cualquier título de predios rurales, salvo que se trate de predios cuya extensión es inferior a la UAF señalada para el municipio, caso en el cual la adjudicación se podrá realizar para completar lo que le haga falta, mientras que el Decreto Ley 902 de 2017 exige no ser propietario de predios rurales o urbanos, descartando la condición de poseedor y añadiendo la categoría de predios rurales. También que la Ley 160 de 1994 exige que, si el aspirante fue beneficiario de una adjudicación, y vendió lo adjudicado, no podrá ser beneficiario nuevamente hasta transcurridos 15 años desde la última adjudicación, mientras que el decreto ley mencionado impone no haber sido beneficiario de un programa de tierras.*

Respuesta: Las situaciones de antinomia en el derecho se presentan cuando existen dos o más disposiciones que consagran tratamientos disímiles para un mismo supuesto factico. Según lo enseña la jurisprudencia y la doctrina, estos problemas de tensión normativa pueden ser resueltas por los operadores jurídicos mediante la aplicación de los criterios hermenéuticos consagrados en las Leyes 57 y 153 de 1887, esto es: “lex superior derogat inferiori”; “lex specialis derogat generali” y “lex posterior derogat priori”.

Sin embargo, la situación que se expone en la pregunta formulada por la consultante no supone, a juicio de esta oficina, un problema de antinomia, pues el supuesto antagonismo entre los requisitos de la Ley 160 de 1994 y los consagrados por el Decreto-Ley 902 de 2017 se resuelve mediante la aplicación del régimen de transición introducido por el artículo 27 de este último cuerpo normativo.

6. *¿Cómo impactaría operativamente en el marco del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad el que la ANT deba seleccionar el régimen más favorable para la adjudicación de baldíos con ocupación previa, si en cualquier caso se tendrá que verificar el cumplimiento a los requisitos de los artículos 4 o 5 del multicitado decreto ley?*

Respuesta: La Oficina Jurídica considera que la pregunta no entraña una duda jurídica, es decir, no está relacionada con la definición del contenido o alcance de una regla o norma involucrada en el quehacer misional de la entidad. Por lo anterior, nos abstenemos de generar respuesta de fondo.

7. *En caso de que un aspirante opte por el régimen señalado en la Ley 160 de 1994, ¿sería la Dirección de Acceso a Tierras, a través de sus subdirecciones de demanda y descongestión o zonas focalizadas, la competente para verificar el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad del Decreto Ley 902 de 2017? ¿o*



El campo
es de todos

Minagricultura



radicaría dicha decisión en la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras?

Respuesta: Las personas beneficiarias de la figura de la transición, que optan por seleccionar el régimen sustancial contenido en la Ley 160 de 1994 o a las que se les decide aplicar el mismo en consideración al análisis de favorabilidad que debe realizar el área misional, no deben pasar por el filtro de los requisitos de elegibilidad del Decreto Ley 902 de 2017. En este sentido, la valoración que debe hacer la Subdirección de Sistemas de Información en aplicación de lo señalado por el artículo 46 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 27 de la Resolución 12096 de 2019, debe centrarse en la correcta identificación del ocupante y del predio, así como de las circunstancias que acrediten la ocupación previa del baldío. Ya con posterioridad a la visita al predio y precisamente con fundamento en la información que se recabe durante esta, el área misional decidirá si mantiene la aplicación del régimen de la Ley 160 o si, por el contrario, da paso al uso del régimen introducido por el Decreto-Ley 902 de 2017, realizando los ajustes que correspondan. Es por ello que el artículo 41 de la Resolución 12096 de 2019, modificatorio del artículo 67 de la Resolución 740 de 2017, trasladó el ingreso y la categorización en el RESO al momento de la apertura del trámite de reconocimiento de derechos, pues para este instante la administración debe estar en condiciones de juzgar, entre otros asuntos, el régimen sustancial más favorable para el interesado, decidiendo en función de ello si el ingreso al registro se hace con meros fines estadísticos y de seguimiento (si se decide aplicar el régimen de la Ley 160) o con propósitos de categorización y priorización (si se opta por aplicar el régimen del Decreto-Ley 902 de 2017).

En los anteriores términos damos respuesta a su consulta. 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, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta.

Cordialmente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe de Oficina Jurídica

Proyecto: Jaime Duque

Reviso: 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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511