



MEMORANDO

19 de Octubre de 2020

Bogotá D.C., 2020-10-19 17:59



Al responder cite este Nro.
20201030240703

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

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica (E)

ASUNTO: Concepto jurídico sobre la necesidad y utilidad del RESO en la estructuración de la línea especial de crédito para la compra de tierras – Sus memorandos con radicado 20202200221503 y 20202200221513.

Nos permitimos dar respuesta a los memorandos relacioandos en el asunto, por los que solita que la Oficina Jurídica rinda concepto sobre algunas cuestiones relacionadas con la estructuración del Crédito Especial de Tierras y el posible uso de la herramienta RESO para la identificación de sus beneficiarios.

I. ANTECEDENTES Y RUTA METODOLÓGICA.

Como responsable del cumplimiento de parte de los compromisos asumidos por el Estado Colombiano a partir de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Agencia Nacional de Tierras se encuentra particularmente interesada en agrupar esfuerzos y capacidades con otros organismos, entidades y aliados estratégicos del sector administrativo agropecuario, siempre que ello coadyuve a la generación de condiciones para el mejoramiento del buen vivir de las comunidades rurales. Actuando bajo ese postulado, nos dirigimos a usted exponiendo los resultados del análisis hecho por esta Oficina en cuanto a la necesidad y utilidad de la herramienta RESO para la estructuración de la línea especial de crédito de la que trata el artículo 35 del Decreto-Ley 902 de 2017, labor que, valga la pena resaltar, fue impulsada por el deber de anticipar dificultades y generar soluciones tempranas para la eficiente y oportuna colocación del servicio en su población destinataria.

Dicho lo anterior, a continuación presentaremos, con un marcado sentido metodológico, los aspectos legales y constitucionales en los que se encuadra la figura del crédito como mecanismo de acceso a la tierra, resaltando a partir de ello tanto las libertades como los

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

g9vE-e4pM-6uY7vF-kXER-urFh



limitantes que, en nuestro parecer, afrontan las autoridades encargadas de su diseño y estructuración. Seguidamente se expondrán los antecedentes, el alcance y la utilidad de la herramienta RESO, para enseguida presentar las conclusiones del estudio.

II. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES.

- **El crédito especial desde una perspectiva legal y constitucional – límites y espacios para su configuración.**

Como es sabido, el subsidio integral para la compra de tierras y la línea especial de crédito aparecen, dentro del Punto No 1 del Acuerdo Final, como mecanismos complementarios de los que se agrupan bajo el llamado “Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral”. En efecto, al consultar el contenido de la *Reforma Rural Integral*, o lo que es igual, el Punto No 1 del Acuerdo, encontramos que la democratización del acceso y uso de la tierra como propósito estratégico para la solución de las causas combustibles del conflicto y la transformación estructural del campo, está llamada a concretarse, principalmente, a través de los mecanismos gratuitos del Fondo de Tierras, es decir, de aquellos que se ejecutarán a partir de la conformación de un gran inventario de 3 millones de hectáreas provenientes de la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, las declaratorias de extinción de dominio en sus diferentes modalidades, la actualización y delimitación de las zonas de reserva forestal y de la compra de tierras con fines de utilidad pública e interés social.

No obstante su carácter complementario, o más bien precisamente por él, la población beneficiaria tanto del crédito como del subsidio no debe ser distinta de la destinataria de los mecanismos principales de dotación de tierras, pues el principio de priorización¹, sobre el que también se articulan y orientan los contenidos del Acuerdo Final, así lo imponen. En este sentido, mecanismos principales y complementarios deben confluir en la atención gradual y progresiva de los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población y a los territorios más necesitados y vulnerables, sin perjuicio de que, como lo autoriza el mismo Acuerdo, la identificación y selección de los mismos pueda realizarse por rutas distintas y por autoridades diversas. Y es que, como se resaltará más adelante, ya desde los mismos pactos de la Habana se avisaba que la administración e implementación de las diversas formas de acceso a la tierra no estarían necesariamente bajo la responsabilidad de una única autoridad, circunstancia que, además de evidenciarse en el alcance que dentro del Acuerdo se dio al inicialmente

¹ “En la implementación de lo acordado en el punto “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral” se tendrán en cuenta los siguientes principios:

(...)

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. (Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Página 12)



llamado “registro único de posibles beneficiarios”², se explica por las obvias diferencias que existen, por ejemplo, entre la estructuración y puesta en marcha de los programas gratuitos de acceso a tierras y el diseño, desembolso y seguimiento de un crédito con tasa subsidiada, diferencias que, por supuesto, reclaman de instituciones especializadas, con capacidades técnicas y operativas acordes con los desafíos que la implementación de los mismos suponen.

Ahora bien, gracias al blindaje y a la estabilidad jurídica de estos y otros contenidos del Acuerdo, conseguidos a partir de la expedición del Acto Legislativo 02 de 2017³, las distintas autoridades del Estado se encuentran obligadas a actuar en consonancia con los fines y propósitos de lo pactado, de manera que el texto del Acuerdo Final entra a cumplir, respecto de las medidas legislativas y reglamentarias que los desarrollan, la doble función de primer parámetro de interpretación y de referente obligado de validez⁴.

² La autoridad administrativa competente elaborara, un registro unico de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que sera utilizado como insumo para la implementacion de estos mecanismos. (ibídem, página 15, subrayado y negrita por fuera del original)

³ “Acto Legislativo 02 de 2017. Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”. (subrayado por fuera del original)

⁴ Sobre el valor normativo del Acuerdo Final véase la sentencia C-630 de 2017.



Es bajo la perspectiva expuesta que deben interpretarse y aplicarse las diversas disposiciones del Decreto-Ley 902 de 2017, pues al fin y al cabo este constituye el principal instrumento para la implementación de la *Reforma Rural Integral*. De esta forma, tratándose específicamente del Crédito Especial de Tierras, los aspectos vertebrales del Acuerdo aparecen reflejados, a criterio de esta Oficina, en la manera como el artículo 35 del Decreto-

Ley 902 autoriza y fija los contornos para la configuración del referido beneficio, pues bajo el tenor de la norma en cita resulta claro que la función atribuida a la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (CNCA) para la estructuración de la línea de financiación, encuentra como límite legal la definición de su población destinataria, que no puede ser otra que los campesinos y trabajadores sin tierra o con tierra insuficiente, agrupados en los artículos 4° y 5° del estatuto legal bajo 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”. Veamos:

“Artículo 35. Crédito Especial de Tierras. Los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto ley que no tengan tierra o esta sea insuficiente, podrán acceder a una línea de crédito especial de tierras con tasa subsidiada y con mecanismos de aseguramiento de los créditos definidos por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Los créditos se otorgarán en los términos, condiciones, montos y plazos que determine la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, de acuerdo con las funciones otorgadas por el artículo 218 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y con base en la política trazada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para las líneas Especiales Crédito-LEC-, del Incentivo a Capitalización Rural-lucro y otros incentivos o subsidios del Estado que sean desarrollados para propender por la consecución de los objetivos del presente decreto ley, y en particular relacionados con el crédito y/o riesgo agropecuario y rural.

En la configuración de las líneas de crédito para sistemas productivos deberá tenerse en cuenta, entre otros criterios, la aptitud de las tierras rurales definida por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para cada sistema productivo, considerar tanto el horizonte de tiempo del sistema productivo, incluyendo el inicio de la etapa productiva, así como los riesgos inherentes a la actividad agropecuaria, con el fin de que los réditos obtenidos de la comercialización permitan garantizar los flujos financieros para facilitar el pago del crédito otorgado.

Dentro de las líneas de crédito se otorgarán prerrogativas a los pequeños productores agropecuarios que pretendan la ampliación de su potencial productivo y la adquisición de tierras por parte de organizaciones campesinas y de economía solidaria.

Es el aspecto resaltado y ningún otro, al menos desde punto de vista de los propósitos y finalidades del Acuerdo -que como ya se dijo actúan como referente de validez e interpretación de las normas e instrumentos que lo desarrollan-, el que forzosamente debe ser tenido en cuenta al momento de definir las condiciones para el otorgamiento del beneficio. Contrariamente, la identificación de los potenciales usuarios o beneficiarios del crédito a través del RESO es, como ya se insinuó y como pasará enseguida a explicarse



con mayor detenimiento, una cuestión superficial frente al cumplimiento del Acuerdo, más allá de la eventual utilidad que el mismo pueda ofrecer.

- **Antecedentes, alcance y utilidad del Registro de Sujetos de Ordenamiento.**

Tal y como se indicó líneas atrás, el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO encuentra en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto no solo su fundamento estructural sino también, por imposición del Acto Legislativo 02 de 2017, su primer referente de interpretación, de manera que el texto del pacto se convierte en fuente obligada de consulta al momento de despejar cualquier cuestionamiento asociado al alcance del instrumento.

De esta forma, basta con acudir a la literalidad de lo consignado en el punto de la “Reforma Rural Integral” para comprender los propósitos perseguidos por el RESO como herramienta operativa y para identificar las fronteras de su uso. En este sentido, el Acuerdo Final en uno de sus apartes señala que:

“La autoridad administrativa competente elaborara, un registro único de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral que será utilizado como insumo para la implementación de estos mecanismos”.

De lo citado surge evidente, que la selección de beneficiarios del crédito especial no hace parte de los asuntos sometidos a la orbita de aplicación del RESO, cuestión que, como ya se dijo, encuentra fundamento en las notables diferencias que desde el punto de vista del manejo, administración y seguimiento existen entre este y los otros mecanismos de acceso a la tierra. El Acuerdo Final previó entonces la posibilidad de que las específicas necesidades de diseño, estructuración y colocación del crédito fueran atendidas por instrumentos especializados, lo que vino a reflejarse en el ya analizado artículo 35 del Decreto-Ley 902 de 2017 y en la facultad que el mismo otorga a la CNCA, para que, bajo los límites descritos en el capítulo anterior del presente concepto, establezca las condiciones para el otorgamiento de la línea de financiación.

Cuestión distinta es que, una vez generado por la CNCA el instrumento especial en el que se consignen las condiciones para el otorgamiento del crédito -que deberá incluir lo relacionado con la forma de seleccionar a sus beneficiarios- y luego de que se efectue por parte de las entidades bancarias autorizadas la atención de los mismos, estos deban ser ingresados por la ANT al RESO, pero únicamente para efectos del control y seguimiento al cumplimiento del Acuerdo. Así se desprende de lo previsto en el artículo 11 del Decreto-Ley 902 de 2017 cuando indica:

“Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO-. Créase el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley.



El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.

Adicionalmente, se constituye en la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. La información sobre estos beneficiarios reposará en el módulo especial de que trata el siguiente artículo” (subrayado propio)

Así las cosas, al reparar en el contenido de la citada norma encontramos que su inciso primero da cuenta de la necesidad de ingresar al RESO a todos los sujetos de acceso a tierra y formalización que sean beneficiados por los planes y programas establecidos para el cumplimiento del Acuerdo Final, indistintamente de cual sea el medio empleado para su identificación y selección o la entidad o autoridad encargada de su atención. El inciso tercero, por su parte, indica que el uso del RESO como mecanismo de identificación y selección está reservado para los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral⁵, del que, insistimos, no forma parte el Crédito Especial de Tierras.

Descartado el uso forzoso del RESO como instrumento para la identificación de los potenciales beneficiarios del crédito, resta ocuparnos ahora del análisis de su uso en términos de **conveniencia y utilidad**, para lo que resulta de utilidad una breve mención de las fases por las que ha atravesado la herramienta durante su natural proceso de creación, ajuste y mejoramiento continuo. Y es que, en ejercicio de la potestad conferida por los artículos 60 y 69 del mismo Decreto-Ley 902 de 2017, la Dirección General de la ANT ha venido expidiendo diversas disposiciones orientadas a la operativización del RESO como instrumento para la atención gradual de los asuntos y de los sujetos sometidos a la competencia de esta entidad, mismas que aparecen consignadas en la Resolución 740 de 2017⁶ y sus resoluciones modificatorias 12096 de 2019 y 915 de 2020.

Así, el esquema establecido en la redacción original de la Resolución 740 de 2017, contemplaba un modelo en el cual los 5,8 millones de campesinos existentes en Colombia

⁵ Al integrar el enunciado el inciso 3º del artículo 11 del Decreto Ley 902 con lo consignado en el texto del Acuerdo Final, se concluye que la selección a través del RESO funciona tanto para los aspirantes del Fondo de Tierras como de los interesados en el Subsidio Integral.

⁶ “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”

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

g9vE-e4pM-6uY7vF-kXER-urFh



se encontraban habilitados para acudir a la ANT, mediante el diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO, con el propósito de ser incluidos al RESO. Este modelo se caracterizaba porque, sin distinción alguna, todos los FISOS que ingresaban a la ANT eran enviados a la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras (SSIT) de esta entidad para que esta profiriera el acto administrativo en el que se decidía la inclusión o no del aspirante.

Sin embargo, este modelo rápidamente desbordó la capacidad de atención y respuesta de la Agencia, ya que: (i) llevó a la presentación en un corto periodo de tiempo de cerca de 50.000 solicitudes de inclusión al RESO y (ii) generó falsas esperanzas en los campesinos calificados, pues ante la inclusión en el RESO muchos de ellos consideraron inminente la adjudicación de un predio baldío del fondo de tierras por asignación de derechos o mediante la asignación o adjudicación del subsidio de tierras. Este último fenómeno conllevó, además, a que los mismos aspirantes presentaran cientos de derechos de petición y tutelas indagando a la ANT por el momento en el cual recibirían derechos de asignación de baldíos o el subsidio al que hace referencia el Decreto ley 902 de 2017.

Las dificultades descritas llevaron a la ANT a acudir a un esquema de racionalización, incorporado en la Resolución 12096 de 2019, que permitió (i) desplazar la competencia de la SSIT de expedir el acto de inclusión al RESO a las respectivas misionales de la ANT y (ii) implementar un modelo en el cual solo los FISOS se valorarían hasta cuando las misionales así lo soliciten.

Con este esquema, las valoraciones de los FISOS y la inclusión al RESO solo se realizan por las respectivas dependencias o subdirecciones correspondientes una vez se profiera el “acto administrativo de apertura del procedimiento único”, el cual conforme a lo expuesto en el artículo 5° de la Resolución 915 de 2020, se expide: (i) en la fase de implementación del POSPR tratándose de zonas focalizadas y (ii) cuando la respectiva área misional lo solicite en zonas no focalizadas.

Aún con las modificaciones y ajustes mencionados, la Agencia sigue encontrando que el procedimiento de valoración e inclusión en el registro resulta a todas luces desgastante, por lo que se encuentra preparando una batería de soluciones que permitan hacer efectiva la función del RESO como herramienta para la atención gradual y progresiva de la población destinataria de sus planes y programas. Las dificultades descritas sumadas a la inminencia de las modificaciones reseñadas, **hacen que el uso del RESO, además de innecesario, resulte también inconveniente y desaconsejable para la selección de los beneficiarios del Crédito Especial**, al menos si para ello se requiere de la valoración, categorización de ingresos de nuevos aspirantes. No así sucede con las personas que ya figuran como sujetos elegibles en el registro, pues nada obsta, a nuestro juicio, para que en cumplimiento de los principios de coordinación y colaboración armónica entre entidades y previa adopción de las medidas necesarias para la protección de los datos personales, se permita que las autoridades financieras del sector agropecuario accedan a las bases consolidadas por la Agencia con el ánimo de identificar

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

g9vE-e4pM-6uY7vF-kXER-urFh



El campo
es de todos



a quienes deben beneficiarse de la línea de crédito.

III. CONCLUSIONES.

Con fundamento en las normas invocadas y en los razonamientos jurídicos expuestos, la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras concluye:

1. Que para la estructuración e implementación de la línea especial de crédito de la que trata el artículo 35 del Decreto-Ley 902 de 2017, las autoridades competentes deben consultar el contenido del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y Duradera, específicamente en lo relacionado con la población beneficiaria.
2. Que al armonizar el contenido del artículo 11 del Decreto-Ley 902 de 2017 con lo dispuesto en el Punto No 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, se colige que son exclusivamente los aspirantes a recibir tierras del Fondo de Tierras para la Reforma Rural y del subsidio integral, los que deben seleccionarse a través del Registro Unico de Sujetos de Ordenamiento - RESO. Los destinatarios del Crédito Especial de Tierras, por el contrario, pueden identificarse a través de los medios e instrumentos que disponga la CNCA en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 35 del Decreto-Ley 902 de 2017, sin perjuicio de que las personas que resulten beneficiadas de la línea de financiación sean posteriormente ingresadas al RESO para efectos de control y seguimiento a estado de cumplimiento de la Reforma Rural Integral.
3. Que, no obstante lo anterior, el mecanismo de selección que defina la CNCA en el instrumento respectivo puede complementarse con la consulta a los sujetos que actualmente figuran como elegibles en el RESO, siempre que ello no suponga la valoración, categorización e ingreso de nuevos aspirantes.

Cordialmente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica (E)

Preparó: Gabriel Carvajal

Con copia: WILLIAM GABRIEL REINA TOUS -Jefe Oficina de Planeación.

g9vE-e4pM-6uY7vF-kXER-urFh