

Bogotá D.C. 22 ENE 2018

CIRCULAR No. 02

PARA: SECRETARIA GENERAL, DIRECTORES, SUBDIRECTORES,
JEFES DE OFICINAS, ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL Y
ASESORES DE UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL.

DE: DIRECCIÓN GENERAL

ASUNTO: Lineamiento No.02-2018: “Interpretación régimen de transición de
los artículos 27 y 81 del Decreto Ley 902 de 2017”.

Señores, Secretaría General, Directores, Subdirectores, Jefes de Oficinas,
Asesores de la Dirección General y Asesores de Unidades de Gestión Territorial:

En cumplimiento de los numerales 2 y 5, del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, imparto los siguientes criterios y lineamientos sobre “**INTERPRETACIÓN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 81 DEL DECRETO LEY 902 DE 2017**”, necesarios para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y de los procedimientos administrativos especiales agrarios.

Los lineamientos han sido propuestos por las Direcciones de Acceso a Tierras y Gestión Jurídica, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad, de acuerdo a los numerales 1 del artículo 19 y 1 del artículo 22 del Decreto 2363 de 2015.

Por lo tanto, la presente circular, se aplicará a los casos descritos en el documento anexo, así como para todas aquellas solicitudes que sean radicadas a partir de la entrada en vigor de la presente, y se remite para ser incorporada a todos los trámites y procedimientos de su competencia.

La presente circular junto con su documento anexo será publicada en la pagina web de la Agencia Nacional de Tierras y hará parte integral del normograma de la entidad.

Quedo atento a resolver cualquier inquietud que se presente con relación a este tema. En el entretanto, me es grato suscribirme.

Con un cordial y atento saludo,



MIGUEL SAMPER STROUSS
Director General

Preparó: Natalia Hincapié Cardona – Jefe Oficina Jurídica

Vo. Bo. Andrés González.

Vo. Bo. Elizabeth Gómez Sánchez.

Anexos: (13) folios Lineamiento.

**LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES:
INTERPRETACIÓN RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 81
DEL DECRETO LEY 902 DE 2017**

Mediante 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"*, se implementó el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural a través del Procedimiento Único, con el fin de intervenir el territorio rural para solucionar los conflictos y situaciones frente al acceso, uso y tenencia de la tierra en el marco del desarrollo de los barridos prediales.

Con ocasión a esta transformación legal, surge la necesidad de que el Director General de la Agencia, en desarrollo de los numerales 2 y 5, del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, proceda a impartir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y de los procedimientos administrativos especiales agrarios, con fundamento en lo propuesto por las Direcciones de Acceso a Tierras y Gestión Jurídica, en coordinación con la Oficina Jurídica y la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad, de acuerdo a los numerales 1 del artículo 19 y 1 del artículo 22, ibídem.

A través del presente documento se precisan algunas posiciones jurídicas que surgen debido al tránsito legislativo previsto entre la Ley 160 de 1994 y Decreto Ley 902 de 2017, la primera de ellas frente a la aplicación del régimen más favorable para lograr la adjudicación prescrito en el artículo 27 ibídem, a efectos de que los ocupantes logren la respectiva adjudicación, ya sea el establecido para los sujetos de reforma agraria en la Ley 160 de 1994 o el de los sujetos de acceso a tierras contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017.

Asimismo, aquellas sobre la interpretación del artículo 81 del citado Decreto, en relación con las actuaciones procedimentales en curso al tránsito de su entrada en vigor y las iniciadas en su vigencia, adicionalmente estableció unas reglas procesales a tener en cuenta, con el fin de determinar los asuntos que se someterán al procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural, refiriéndose a los procedimientos administrativos especiales agrarios para las zonas focalizadas y no focalizadas y de igual forma en el parágrafo 1° en relación a procedimientos y

actuaciones administrativas en donde haya sido o no iniciada la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural.

Estas interpretaciones son una abstracción que nos permite desarticular y examinar de forma independiente y pura los rasgos esenciales, principales y establecer las regularidades de los artículos objeto de estudio, además de la estructura lógica y dinámica de los mismos, sin vulnerar las reglas de interpretación legal establecidas en el ordenamiento jurídico, como las señaladas en el artículo 25 y ss del código civil y artículo 3 de la Ley 1437 de 2011.

“A pesar de que el propio significado de interpretación jurídica ha sido discutido en la doctrina especializada porque, entre otras cosas, inmediatamente remite al debate de si interpretar una norma jurídica implica determinar el alcance de todos los textos legales o sólo los oscuros, lo cierto es que, en su sentido más obvio y elemental, interpretar es explicar, declarar, orientar algo, comprender las circunstancias, aprehender, entender los momentos de la vida social y atribuir un significado a un signo lingüístico. En fin, como lo advierten Gadamer y Husserl, la interpretación está directamente ligada con la comprensión y el lenguaje, de tal forma que, al referirnos a la hermenéutica jurídica, la entendemos como la actividad dirigida a encontrar la solución al conflicto o al problema jurídico que se somete a estudio del intérprete”¹.

En especial deberán respetarse los principios generales para la interpretación de la legislación agraria contenidos en el artículo 1 de la Ley 160 de 1994 y en el artículo 1 del Decreto Ley 902 de 2017.

1. Artículo 27. Solicitudes en proceso.

“En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación.

Cuando como consecuencia de lo dispuesto en el inciso anterior se opte por el régimen establecido en la Ley 160 de 1994, no se aplicará lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 92 de la misma, y en su lugar se aplicará lo dispuesto en el artículo 48 sobre participación procesal de los Procuradores Ambientales y Agrarios.

A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá

¹ Sentencia C-820 de 2006, Referencia: expediente D-6224, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 del Código Civil, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil seis (2006).



MINAGRICULTURA



titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente decreto ley."

De acuerdo con el inciso primero de este artículo, se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación, a aquel ocupante, que haya solicitado un predio de la Nación, antes del 29 de mayo de 2017, fecha de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017.

Cumplidas estas dos condiciones la Agencia Nacional de Tierras deberá como administrador de las tierras del Estado, aplicar el régimen legal que le permita al solicitante convertirse en sujeto de reforma agraria o de acceso a tierras, para acceder al título de adjudicación del predio pretendido.

Teniendo en cuenta, que es el solicitante de la adjudicación quien conoce perfectamente sus condiciones subjetivas, la Agencia Nacional de Tierras le expondrá los requisitos para acceder al título de su predio en uno u otro régimen legal y permitirá que el aspirante escoja el que considere le favorece más. La elección del régimen legal implica el acompañamiento al solicitante por parte de la ANT, con el fin de que su manifestación de voluntad sea libre e informada, para lo cual se dispondrá de un documento informativo en el que se dará cuenta de las diferencias entre regímenes y se suministrará apoyo técnico al solicitante en el momento de la elección.

La facultad de elegir el régimen más favorable hace referencia a los casos de terrenos baldíos, pues tratándose de predios fiscales patrimoniales la evaluación del régimen más favorable deberá tener en cuenta el artículo 87 de la Resolución 740 de 2017 a fin de regularizar los predios del Fondo Nacional Agrario, los cuales se resolverán conforme a los reglamentos que en virtud de la Ley 160 de 1994 se hubiesen expedido para tales propósitos, ya que si el aspirante de este tipo de predios prueba que su ocupación inició con anterioridad al 29 de mayo de 2017, siempre le será más favorable la aplicación del régimen contenido en el Acuerdo 349 de 2014, teniendo en cuenta que en este no se contempla someter a los ocupantes a convocatoria y calificación, lo que sí acontecería en el Decreto Ley 902 de 2017.

Para entender la aplicación integral del régimen legal más favorable, debe darse un tratamiento diferencial a los procesos, actuaciones y procedimientos ubicados en

las zonas focalizadas, de aquellos que fueron recepcionados por demanda en zonas no focalizadas, de acuerdo con la interpretación del artículo 81 que se encuentra más adelante en este mismo documento.

Por esta razón la favorabilidad se predica de las condiciones sustanciales para acceder al título de propiedad del predio ocupado, en las Zonas Focalizadas este tratamiento diferenciado permitirá a la administración aplicar las reglas procedimentales contenidas en el Decreto-Ley 902 de 2017, independientemente de si el aspirante eligió entre uno u otro régimen sustancial, situación que, tratándose de Zonas no Focalizadas, implicará la elección de las normas procedimentales y sustanciales de un solo cuerpo normativo.

Es necesario precisar que, para aquellos casos en curso ubicados en zonas focalizadas, deberá afectarse el folio de matrícula inmobiliaria de conformidad con el artículo 40 y ss del Decreto Ley 902 de 2017, para a partir de ese momento modificar el régimen procedimental aplicable, salvaguardando los expedientes que por su estado de avance permitan obtener el título de adjudicación a favor del aspirante, sin ser necesario elegir el régimen que más le favorezca, ya que sus condiciones sustanciales ya habrían sido objeto de valoración positiva por parte de la Agencia Nacional de Tierras, dando así cumplimiento a los principios que gobiernan la administración pública impartidos en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, *“Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios (...), eficacia, economía y celeridad”*.

Ahora bien, conforme a lo señalado en el inciso segundo, para ambos regímenes legales sea el contenido en la Ley 160 de 1994, o el definido en el Decreto 902 de 2017, ya no se contará obligatoriamente con la intervención del Ministerio Público como parte del proceso de adjudicación de baldíos, y en adelante al Procurador Ambiental y Agrario se le comunicará la existencia de la actuación para que si lo considera necesario se haga parte dentro del proceso en cualquier etapa, sin que esto suspenda o impida continuar con el procedimiento administrativo, elemento que no genera diferencia alguna entre los dos regímenes legales.

Así mismo, quienes no hubieren solicitado la adjudicación antes de la entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017, pero que demuestren la ocupación previa al 29 de mayo de 2017, a través de certificados de autoridades territoriales, servicios públicos, registros de producción, juntas de acción comunal, entre otros, tendrán la posibilidad de escoger el régimen que más les favorezca si se trata de baldíos o la posibilidad de la aplicación ultractiva de la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos si se trata de ocupación previa de bienes fiscales patrimoniales.

Dentro de las pruebas que permita demostrar la ocupación previa, el aspirante también podrá contar con un aviso presentado a la Agencia Nacional de Tierras en el término de un año a partir de la expedición del Decreto. Si superado el plazo antes señalado el ocupante no da aviso de la existencia de su ocupación, no por esto pierde el derecho a elegir el régimen que más le favorece para el caso de ocupación de baldíos o a la aplicación del régimen de la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos, para los casos de ocupación previa de fiscales patrimoniales, y en su lugar la consecuencia será una mayor complejidad probatoria para demostrar que su ocupación fue anterior al 29 de mayo de 2017.

Para los casos de las solicitudes que se presenten con posterioridad al 29 de mayo de 2017 y no se logre probar la ocupación previa, serán tramitadas mediante el procedimiento único previsto por el Decreto Ley 902 de 2017 y resultarán aplicables los requisitos objetivos y subjetivos de dicha norma.

Las ocupaciones iniciadas con posterioridad al 29 de mayo de 2017, no generaran derecho alguno para solicitar la titulación del inmueble ocupado mediante la aplicación del principio de favorabilidad, en su lugar el procedimiento único deberá decidir frente a la debida e indebida ocupación, cobrando relevancia las pruebas aportadas por el aspirante frente a la temporalidad de su ocupación y el aviso previo a la entidad, de forma que quienes hayan enviado el aviso tendrán asegurada la prerrogativa de elección del régimen.

Finalmente, importante precisar lo relacionado con el ingreso al Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, creado mediante el artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, ya sea frente aquellas personas ocupantes de terrenos baldíos que optaron como régimen más favorable el contemplado en la Ley 160 de 1994 o, el supuesto de la aplicación de este régimen a las personas con ocupación previa de bienes fiscales patrimoniales, lo cual resulta como consecuencia lógica su no categorización ni puntuación para efectos de su ingreso al RESO.

2. Artículo 81. Actuaciones procedimentales en curso.

“Los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integralidad por las disposiciones contenidas en este.

Sin embargo, para los procedimientos administrativos especiales agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas,



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.

Parágrafo 1. *Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuaran su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley. Los procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicia la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, se tramitaran mediante el Procedimiento Único establecido en este.*

Parágrafo 2. *En cualquier caso, la adopción de los procedimientos contemplados en el presente decreto ley no implicará que deba repetirse ninguna actuación administrativa ni que se deba volver a iniciar una etapa del procedimiento anterior que ya hubiere concluido, salvo que se evidencie la necesidad de decretar una nulidad en los términos de la Ley.”*

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

- Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios posteriores a 29 de mayo de 2017 en zonas focalizadas y no focalizadas.
- Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios anteriores a 29 de mayo de 2017 en zonas focalizadas.
- Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios anteriores a 29 de mayo de 2017 en zonas no focalizadas.



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

No obstante lo anterior, la concepción del procedimiento administrativo especial agrario en CURSO, ofrece una vertiente a precisar referente a la oportunidad procesal en la cual, por la estructura misma de la actividad administrativa especial agraria, se configura el procedimiento agrario formalmente, ya que este tipo de acciones administrativas contiene definida una etapa preliminar común que si bien es una actuación administrativa no puede interpretarse como procedimiento formal agrario INICIADO, y en este sentido para efectos de la definición del presente lineamiento es relevante y necesario precisar que el procedimiento agrario especial se entiende iniciado o en curso con ocasión de la emisión del acto administrativo de inicio del respectivo procedimiento agrario en los términos definidos en el artículo 2.14.19.2.3. *Resolución Inicial* del Capítulo 2 del Título 19 del Decreto Compilatorio 1071 de 2015, el cual se recuerda:

“ARTÍCULO 2.14.19.2.3. Resolución Inicial. Sí de la información obtenida y de las diligencias previas practicadas se estableciere que se acreditan algunas de las causales o condiciones previstas en la Ley 160 de 1994 y en el presente título para la iniciación de alguno de los procedimientos agrarios, el INCODER así lo declarará mediante acto motivado, en el cual ordenará el inicio de los procedimientos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, según corresponda.”

Por lo establecido, deben entenderse las actuaciones adelantadas en fase de etapa previa común a los procesos agrarios como actividad administrativa no comprendida dentro de la estructura formal del procedimiento administrativo especial agrario.

Quiere decir lo anterior, que al existir etapas previas de procedimientos agrarios especiales iniciadas antes del 29 de mayo de 2017, dichas etapas deben ser finalizadas, pero una vez concluida la etapa de instrucción del proceso que se encontraba en curso, el procedimiento a desarrollar para tomar la decisión final será el contenido en el Decreto Ley 902 de 2017, es decir el procedimiento único.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 *in fine* del Decreto Ley 902 de 2017, solo se entienden derogadas por efectos de su vigencia las normas procedimentales que resulten contrarias a su contenido. Contrario *censu* aquellas etapas o actuaciones reguladas por el Decreto Compilatorio 1071 de 2015, como lo son las actuaciones administrativas de la etapa previa en procedimientos administrativos especiales agrarios en zonas no focalizadas, se entienden aún vigentes, permitiendo al operador administrativo evaluar la necesidad de practicarlas para evitar el desarrollo del procedimiento único que en todos los casos



MINAGRICULTURA



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

implica una visita predial que podría sortearse conforme al análisis del caso individual².

En consecuencia, es clara la diferenciación de lo adelantado en cada uno de los asuntos que en materia de procedimientos administrativos especiales agrarios fueron recibidos por la Agencia Nacional de Tierras y, esta diferencia plantea además de los universos formulados inicialmente 4 nuevas categorías que deben observarse para la identificación del mecanismo procedimental a desarrollarse, como sigue:

- Actuaciones administrativas anteriores al 29 de mayo de 2017 en zonas focalizadas.
- Actuaciones administrativas anteriores al 29 de mayo de 2017 en zonas no focalizadas.
- Actuaciones administrativas posteriores a 29 de mayo de 2017 en zonas focalizadas.
- Actuaciones administrativas posteriores a 29 de mayo de 2017 en zonas no focalizadas.

Conviene ahora, dada la definición de las condiciones en las que se pueden encontrar tanto, los procedimientos, actuaciones administrativas en materia de acceso a tierras, como los procesos administrativos especiales agrarios a cargo de las dependencias adscritas a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras y Acceso a Tierras y bajo la normatividad recientemente emitida, el procedimiento a desarrollarse para cada una de estas.

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

Se plantea la ambigüedad de interpretación frente a esta norma para los asuntos con actuación administrativa en curso y/o procedimiento administrativo agrario formalmente iniciado en las zonas focalizadas donde inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural y su integración al

² Véase, artículo 2.14.19.2.1. Decreto 1071 de 2015, etapa previa. Proceso de extinción de dominio, "sin perjuicio de lo anterior, esta visita deberá practicarse siempre en el caso de la extinción del dominio. En este caso, durante la visita previa también deberá establecerse si existe algún vínculo entre los ocupantes actuales del predio y su propietario".



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

procedimiento único desarrollado; sobre lo cual se adopta la interpretación de dar continuidad a la etapa instructiva en la cual se encuentre el respectivo expediente en las ritualidades del Decreto Compilatorio 1071 de 2015, en virtud de la integración normativa, pero una vez agotada dicha etapa deberá continuar con el régimen procedimental previsto en el Decreto Ley 902 de 2017 si se cumplen las siguientes tres condiciones, de acuerdo a la estructura señalada en el Decreto 2363 de 2015:

- Que, el inmueble objeto del procedimiento o actuación administrativa en curso o iniciada, se encuentre Zona focalizada directamente por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en las zonas del catastro multipropósito.
- Que la zona focalizada se haya priorizado por el Director General para dar inicio a la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, elaborado por la Subdirección de Planeación Operativa, remitiendo la competencia a la respectiva subdirección de zona focalizada.
- Que, se haya aprobado el plan de ordenamiento social de la propiedad rural, mediante acto administrativo que ordena la apertura del procedimiento único en el municipio focalizado inscrito en cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria que fueron identificados en la formulación del respectivo plan, por el Director General.

Cualquier error, imprecisión, duda o vaguedad que se genere con ocasión al contenido o alcance del plan de ordenamiento social de la propiedad rural deberá ser resuelta por la Subdirección de Planeación Operativa, de acuerdo en el numeral 3 artículo 17, del Decreto 2363 de 2015.

La anotación registral inscrita con ocasión a la aprobación del plan de ordenamiento social de la propiedad rural, afecta cada uno de los folios de matrícula inmobiliaria que fueron identificados en la formulación del respectivo plan, con fines meramente publicitarios, no considerándose por tanto una medida que extrae el bien del comercio, ni limite en forma alguna el ejercicio del derecho de dominio, dado que dicha consecuencia no fue señalada por el legislador.

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



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

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

“En relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los procesos en curso, pues, salvo los límites ninguna disposición superior se lo impide. El legislador puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. A pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa”³.

En síntesis, la forma en que se deben procesar las actuaciones administrativas y los procedimientos administrativos especiales agrarios se deben supeditar a la siguiente diferenciación por parte de las dependencias adscritas a la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras y Acceso a Tierras, en las reglamentaciones coexistentes:

³ Sentencia C-619/01, Referencia: expediente D-3291, Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del artículo 67 de la Ley 610 de 2000, Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, Bogotá, D.C., catorce (14) de junio de dos mil uno (2001).

	LO QUE EMPEZÓ ANTES DEL 29 DE MAYO DE 2017, CONTINUA			
	Zona NO Focalizada		Zona Focalizada	
Proceso Especial Agrario por demanda	En lo procesal Decreto 1071	En lo sustancial Ley 160 de 1994	En lo procesal Proceso Único 902 o 1071 según anotación registral art 40 del Decreto 902	En lo sustancial Ley 160 de 1994
Proceso Especial Agrario por oferta	No aplica	No aplica	En lo procesal Proceso Único 902 o 1071 según anotación registral del art 40 del Decreto 902, cumplidas las tres condiciones señaladas.	En lo sustancial Ley 160 de 1994
Titulación de baldío persona natural Zona No Focalizada	Lo procesal unido con lo sustancial a elección del ocupante		En lo procesal Proceso único 902, en lo sustancial a elección del ocupante	
Titulación de baldío Zona Focalizada	No aplica		En lo procesal Proceso único 902, en lo sustancial a elección del ocupante	
Regularización de fiscales patrimoniales	Ley 160 y sus reglamentos para ocupantes anteriores		Ley 160 y sus reglamentos para ocupantes anteriores	

Ahora bien, de acuerdo a lo preceptuado en el párrafo 1° del artículo 81 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual contempla dos escenarios, haciendo referencia en primer lugar a la normativa procedimental aplicable a los procedimientos y actuaciones administrativas iniciados antes de su expedición y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural (Zonas No Focalizadas), disponiendo que continuaran su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del Decreto *ibidem*. Acto seguido, el segundo escenario hace alusión a los procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicia la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural (Zonas Focalizadas), señalando que estos serán tramitados por la vía del procedimiento único.

Conforme lo anterior, debemos diferenciar entre los procedimientos especiales agrarios a los que hace alusión el citado artículo 81 y los procedimientos y actuaciones administrativas indicados en su parágrafo 1, los cuales acudiendo a una interpretación por contexto de la norma jurídica, es claro que este supuesto normativo no se podría interpretar de manera aislada, por lo que se debe dar una lectura integral respecto de los demás procedimientos y actuaciones administrativas de competencia de la Agencia Nacional de Tierras, siendo claro que en el precepto del parágrafo 1° se encuentran inmersos todos los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, y en el contenido literal del artículo se incluirían a su vez las revocatorias directas como procedimientos administrativos especiales agrarios.

Ahora bien, en aras de un mayor entendimiento del artículo 81, Decreto *ibídem*, especialmente en lo referido al concepto de actuaciones administrativas y procedimientos administrativos especiales agrarios, resulta pertinente acudir a lo que la Doctrina ha entendido sobre ello, la cual fue reproducida por la Corte Constitucional en sentencia C-640 de 2002:

“A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.”⁴

“ARTÍCULO 34. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y PRINCIPAL. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.”

Así las cosas, la acepción lógica del término “procedimientos administrativos” utilizado en el parágrafo primero, artículo 81 del Decreto Ley 902 de 2017, es que hace alusión a los procedimientos administrativos que el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011 señala como aquellos regulados por leyes especiales, los cuales se regirán por lo previsto en dichas leyes, entre los que encontramos los reglados en la Ley

⁴ Sentencia C-640 de 2002 – Corte Constitucional.



160 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios, siendo el caso de la adjudicación de terrenos baldíos a personas naturales; en consecuencia, el mismo sentido interpretativo se debe aplicar a la última parte del párrafo primero del citado artículo 81, cuando ordena que se tramiten mediante el Procedimiento Único los procedimientos y actuaciones administrativas en las que hay sido iniciado la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad.



MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN