

EL DECRETO 902 DE 2017:  
UNA APUESTA  
INSTITUCIONAL PARA  
CONSOLIDAR LA PAZ

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

## CONTENIDO

<b>I. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS .....</b>	<b>3</b>
1. Generalidades sobre el Decreto Ley 902 de 2017 .....	4
2. Carácter instrumental del Decreto Ley 902 de 2017 .....	8
<b>II. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES .....</b>	<b>14</b>
1. Cumplimiento de requisitos formales del Decreto Ley 902 de 2017 .....	16
1.1. Criterio de temporalidad .....	17
1.2. Criterio de competencia .....	17
1.3. Criterio de asignación de título normativo e invocación precisa de las facultades excepcionales .....	17
1.4. Criterio de motivación adecuada y suficiente .....	18
2. Cumplimiento de requisitos materiales del Decreto Ley 902 de 2017 ..	18
2.1. Finalidad .....	18
2.2. Conexidad .....	20
a. Conexidad Objetiva .....	20
b. Conexidad estricta .....	22
c. Conexidad suficiente .....	25
2.3. Necesidad estricta .....	28
2.4. Competencia material: no regula asuntos expresamente excluidos	52
<b>III. ANÁLISIS MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 902 DE 2017 .....</b>	<b>53</b>
1. El acceso a tierra y la formalización de la propiedad rural como aporte a la materialización del derecho a la paz .....	53



<b>2. Medidas a favor de sujetos de especial protección constitucional .....</b>	<b>57</b>
<b>3. Progresividad en el acceso a tierras .....</b>	<b>60</b>
<b>IV. PETICIÓN.....</b>	<b>67</b>

## **CONSIDERACIONES GENERALES DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS<sup>1</sup>**

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el “Acuerdo Final”) demanda del Estado ajustes normativos e institucionales que le permitan cumplir con lo pactado. Esa necesidad se tradujo, en lo que respecta a los cambios normativos requeridos, en el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República por parte del Congreso mediante el Acto Legislativo 01 de 2016. Dichas facultades tenían un límite temporal de 180 días y uno material de “facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final”<sup>2</sup>. Además, excluían materias reservadas a actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayoría calificada o absoluta e impuestos. Como garantía adicional se contempló el control automático por parte de la Corte Constitucional de los decretos con fuerza de ley que se expidieran en uso de dichas facultadas, con posterioridad a su entrada en vigencia.

Precisamente en aplicación de esas disposiciones se expidió 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 de acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*.

Las disposiciones contenidas en el Decreto bajo estudio facilitan la manera en la que los elementos planteados en el Acuerdo Final en materia de acceso a tierra y formalización deben confluir en el territorio en aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural con otros aspectos de la Reforma Rural Integral (en adelante “RRI”), tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante “PDET”) o los programas de sustitución de cultivos ilícitos. Esto supone, hacer viable en términos de tiempo y recursos la operación por oferta de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante, la “ANT”) de manera planeada,

---

<sup>1</sup> Documento técnico elaborado por la Agencia Nacional de Tierras para la Corte Constitucional, con ocasión del estudio de constitucionalidad del Decreto 092 de 2017.

<sup>2</sup> Artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

articulada, participativa y expedita, en los términos del Decreto 2363 de 2015, mediante el cual se creó la ANT.

Esa forma de trabajar por oferta se conoce como “barrido predial” y ha sido usada en otros países en escenario de postconflicto como un mecanismo rápido y eficaz para generar garantías de no repetición en los territorios y según las realidades de los mismos. Se trata de una metodología que permite ir predio a predio levantando la información necesaria para solucionar conflictos sobre la propiedad, uso y tenencia de la tierra, brindando seguridad jurídica sobre la naturaleza pública o privada de un predio rural y su titularidad.

Avanzar con este nuevo enfoque en los términos y plazos que exige el Acuerdo Final no era viable con el marco jurídico anterior, como se presentará más adelante, por lo que un ajuste normativo en tal sentido era realmente urgente e inaplazable.

De hecho, esta nueva metodología para gestionar los conflictos sobre la tierra, teniendo en cuenta que es ampliamente participativa y expedita, logra a su turno reducir esa presión de conflictividad social que se está generando en el campo colombiano y, por lo mismo, se traduce en una indispensable garantía de no repetición que necesita ser llevada a los sectores rurales del territorio nacional de manera inmediata.

La ANT se referirá, en primer lugar, a los aspectos generales sobre el Decreto Ley 902 de 2017, que son relevantes para el examen de constitucionalidad. En segundo lugar, se estudiará el Decreto a la luz de los requisitos formales y materiales definidos por el Acto Legislativo 01 de 2016 y por la jurisprudencia constitucional para los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias ya mencionadas. Finalmente, se hará un análisis material del cuerpo normativo en estudio.

## 1. Generalidades sobre el Decreto Ley 902 de 2017

El Decreto Ley 902 de 2017 tiene por objeto “establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras”<sup>3</sup>. En esa medida, se trata de una norma de carácter instrumental que busca

---

<sup>3</sup> Artículo 1 del Decreto Ley 902 de 2017.

dotar a la ANT de herramientas que le permitan cumplir con las acciones en materia de acceso a tierras y formalización establecidas en el punto 1 del Acuerdo Final. Tener criterios unificados para identificar beneficiarios y registrarlos, crear el Fondo de Tierras, ajustar medidas ya existentes como la adjudicación de tierras de la Nación, subsidios o créditos, y unificar los procedimientos en uno solo, además de tratarse de asuntos expresamente contemplados en el punto 1 del Acuerdo Final, es un imperativo para empezar a cumplirle de inmediato a los campesinos sin o con tierras insuficientes, así como a aquellos que explotan la tierra pero no tienen un título de propiedad.

Si el Estado no empieza con estas acciones rápidamente, y la ANT ya está lista para ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad por barrido predial en varios municipios del país (como se explica más adelante), los demás puntos del acceso integral a tierras -como la disposición de bienes públicos en los territorios rurales más afectados por el conflicto armado, priorizados para adelantar PDET- no podrán avanzar.

Precisamente por la urgencia de contar con los elementos que incorpora el Decreto, y en la medida en que se requería de una implementación inmediata de los mismos en terreno, la ANT expidió, a tan solo 15 días de expedido el Decreto Ley 902 de 2017, la Resolución 740 de 2017 que reglamenta los principales instrumentos contenidos en dicho Decreto. (Se anexa la Resolución 740 de 2017 proferida por la ANT el 13 de junio de 2017).

Por esta misma urgencia, el Decreto Ley 902 de 2017 no recoge medidas sustantivas de regularización de la propiedad, las cuales también contempla el Acuerdo Final como mecanismos de “lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y garantía de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños, de manera que no se vuelva a acudir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con la tierra”<sup>4</sup>.

El Gobierno Nacional tiene claro –y así lo ha reconocido- que por su trascendencia e impacto institucional los temas sustantivos requieren un debate mucho más amplio en el Congreso de la República. Por eso, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR) y la ANT se ha venido explicando que se

---

<sup>4</sup> Acuerdo Final, 24 de noviembre de 2016, p. 13.

presentará un proyecto de ley para el estudio y discusión en el parlamento (al respecto ver anexo sobre reportes de prensa). Proyecto de ley en el que también se discutirán aspectos fundamentales sobre el régimen de baldíos y eventuales ajustes a instituciones como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, o la clarificación de propiedad, que en el Decreto Ley 902 de 2017 se mantienen con el régimen sustancial de la Ley 160 de 1994.

Vale la pena resaltar que la decisión del Gobierno Nacional de impulsar un decreto ley (instrumental) y un proyecto de ley que recoja los aspectos sustanciales (que más conflicto han generado sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra en el campo colombiano), fue producto del proceso de construcción conjunta del proyecto de decreto inicial. En efecto, aunque la propuesta inicial recogía todos los elementos que hoy se dividen en los dos instrumentos mencionados, ello generó profunda discusión, en especial alrededor de los temas que finalmente serán objeto de regulación mediante la presentación y trámite en el Congreso de un proyecto de ley (ver matriz de comentarios que se anexa).

Puede decirse entonces que el Decreto Ley 902 de 2017 recoge los contenidos de esa propuesta inicial que generaron mayores consensos, sobre los cuales se presentaron algunas inquietudes y propuestas en los talleres de construcción conjunta con todos los actores que confluyen en el campo que se llevaron a cabo en las ciudades de Cali, Medellín, Montería, Santa Marta, Villavicencio, Florencia y Bogotá, entre el 26 de abril y el 6 de mayo de 2017 (ver informe sobre proceso de construcción conjunta y matriz de comentarios adjuntos), así como a través de escritos presentados por diversos actores sociales.

En este sentido, esas jornadas permitieron ajustar el proyecto a lo que se espera en territorio, a las necesidades reales de las regiones, como un primer paso para dar respuestas con acciones de acceso a tierras y formalización a comunidades rurales vulnerables, entre ellas los campesinos sin tierra o la población víctima del conflicto armado, demandas que también aparecieron constantemente en los diálogos e intervenciones en los talleres como una manera de construir confianza para una paz estable y duradera (ver matriz de comentarios e informe sobre

noticias y columnas de opinión sobre el tema adjuntos).

El objetivo de la construcción conjunta fue sobre todo buscar consensos para expedir una norma que recogiera las preocupaciones de todos los actores que

confluyen en el campo (campesinos, gremios, productores, víctimas, comunidades étnicas, etc.). El Decreto Ley 902 de 2017 es entonces una pequeña parte de lo que se expuso por parte de los diferentes actores que asistieron a los talleres, presentaron escritos o participaron del debate público que se dio en medios sobre el particular (ver informe sobre noticias y columnas de opinión sobre el tema adjunto). Si bien necesita ser complementado por otros instrumentos sustantivos, es al mismo tiempo el primer impulso que recoge, como ya se señaló, elementos importantes para comenzar a avanzar, de inmediato, en programas de acceso a tierras y formalización, acogiendo propuestas de todos los sectores sociales.

Ahora bien, el hecho de que se abrieran diferentes canales de diálogo permitió al Gobierno expedir una norma consensuada, donde los comentarios y propuestas se analizaron y se tuvieron en cuenta en el texto finalmente aprobado (ver matriz de comentarios adjunta).

A ese proceso de construcción conjunta debe sumarse la consulta previa a la que fue sometido el proyecto de Decreto, escenario que permitió incluir importantes salvaguardas para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raízales y palenqueras, y pueblo ROM, y definir acciones para consolidar sus derechos territoriales o avanzar en programas<sup>5</sup>. Este proceso se hizo con una metodología especial acordada entre el Gobierno Nacional y las instancias representativas de los pueblos y comunidades étnicas para el trámite de las *normas fast track*, de acuerdo con el informe que presentó el Ministerio del Interior a este Corporación.

Gracias a este proceso de consulta previa, un proyecto de Decreto Ley que inició el trámite para instrumentalizar el Punto 1 del Acuerdo Final, al final terminó también creando herramientas para implementar los temas relativos a tierras del Punto 6 del Acuerdo Final, el cual es el capítulo para comunidades étnicas especialmente pactado en La Habana.

El Decreto Ley 902 de 2017, según se ha venido explicando, es una norma instrumental que busca dotar a la institucionalidad de tierras de herramientas para empezar cuanto antes a formalizar y adjudicar tierras rurales de tal forma que los

---

<sup>5</sup> Sobre el proceso de consulta previa se solicita tener en cuenta el informe presentado por el Ministerio del Interior a la honorable Corte Constitucional.

demás programas tendientes a buscar el desarrollo rural en el país puedan converger en el territorio y lograr cambios que apunten a los objetivos de la RRI.

## 2. Carácter instrumental del Decreto Ley 902 de 2017

La instrumentalidad del Decreto Ley 902 de 2017, ya mencionada, está reflejada en cada uno de los aspectos que regula: sujetos de acceso a tierra, formalización y sus obligaciones; Registro de Sujetos de Ordenamiento (en adelante el “RESO”); criterios de asignación de puntajes; Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (en adelante el “Fondo de Tierras”); adjudicación directa; subsidio integral de acceso a tierras; crédito de tierras; formalización de predios privados; y Procedimiento Único. Adicionalmente, parte de una premisa fundamental: la ANT operará principalmente por oferta, a través del barrido predial. Lo cual está directamente relacionado con el plan masivo de formalización de cerca de siete (7) millones de hectáreas y la entrega de tres (3) millones de hectáreas del Fondo de Tierras que establece el Acuerdo Final.

En primer lugar, la regulación de las categorías de los sujetos de acceso a tierra y formalización resulta fundamental para establecer criterios unificados de identificación de potenciales beneficiarios, pues bajo la Ley 160 de 1994 y sus normas complementarias y reglamentarias aplicaban requisitos diferentes para adjudicación de baldíos, subsidios o predios del FNA. En este sentido, si la ANT está *ad portas* de iniciar barridos prediales en 23 municipios del país (ver actas sobre pilotos), necesita requisitos unificados para identificar quiénes serán sus sujetos a atender en un determinado municipio, porque ya no serán solicitudes asiladas sino miles de casos para analizar y clasificar, de tal forma que la política llegue primero a los más vulnerables, siguiendo lo establecido en el Punto 1 del Acuerdo Final.

En relación con el volumen de casos que se estudiarán con los ejercicios de barrido predial, que supondrán la clasificación y priorización para la atención de

los sujetos de acceso a tierra y formalización, también se hace necesaria la creación del RESO y la definición de criterios de asignación de puntos. De ahí que haya sido imprescindible la incorporación de estos aspectos en el Decreto Ley 902 de 2017.

El Fondo de Tierras también es una herramienta central para las acciones de la ANT porque constituye un único inventario de bienes y recursos monetarios que debe

administrar y disponer la entidad para adelantar programas de acceso a tierras y formalización. Con la normatividad anterior el Fondo Nacional Agrario (en adelante FNA) tenía bajo su administración bienes fiscales patrimoniales y recursos monetarios, así como otros bienes muebles, pero ni los baldíos de la Nación (fuente fundamental para dotar de tierra a los campesinos) ni los recursos monetarios ingresaban. Tampoco existían diferenciaciones entre lo que estaba destinado a comunidades y pueblos étnicos y lo que era para población campesina en general.

Esas dos falencias se ajustan con la creación del Fondo de Tierras y las disposiciones sobre su estructura, según la cual existen unos recursos monetarios para todos los programas de acceso a tierras y formalización de la ANT, una subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales con los bienes, una subcuenta de tierras para dotación a comunidades indígenas y unos bienes destinados a programas con comunidades indígenas que hacen parte del Fondo de Tierras solo para efectos de administración.

Con esto también será más fácil ingresar al Fondo de Tierras predios rurales que se vayan encontrando con el barrido predial para dar acceso a tierras y tener un único procedimiento dispuesto para ello, sin importar si se trata de bienes baldíos, sustraídos de zonas de reserva forestal u objeto de extinción judicial de dominio, entre otros. También facilita la administración de recursos monetarios destinados a estos programas provenientes de diversas fuentes.

Respecto a la adjudicación directa, de lo que se trata es de hacer compatibles las disposiciones sustanciales con las procedimentales. Todo, nuevamente,

enmarcado en las dinámicas de una política de ordenamiento social de la propiedad rural que debe operar por oferta. Con la Ley 160 de 1994 la adjudicación de baldíos suponía una ocupación previa de 5 años y la explotación de las dos terceras partes del predio para que alguien pudiera solicitarle al Estado su titulación.

Esta disposición podría conducir, en el marco de un plan de ordenamiento social de la propiedad rural y del respectivo barrido predial, a que a una persona que se encontrara ocupando un baldío y cumpliera con las condiciones para ser sujeto de acceso a tierra, pero no llevara ni el tiempo ni hubiera explotado las extensiones, no se le pudiera adjudicar.

Esto implicaría dejar a esa persona sin la seguridad jurídica del título y la necesidad de regresar una vez pasado el tiempo faltante a verificar el cumplimiento de las mencionadas condiciones, lo cual no solo sería un desgaste institucional y de recursos, sino que conduciría también a darle la espalda a una situación de inseguridad jurídica que puede redundar en generar nuevos conflictos sociales en el campo colombiano.

Por su parte, los ajustes que se le hacen al subsidio son también instrumentales, pues se parte de la premisa de que con el barrido predial la ANT también podrá identificar bienes privados con posibilidades y condiciones para ser adquiridos con los recursos del subsidio, lo cual se haría extensivo al crédito de tierras que se crea. Esos bienes podrán ser ofertados al adjudicatario del subsidio y esto estaría solucionando el complejo trámite de postulación de predios por parte del interesado.

Las medidas en materia de seguridad jurídica responden a la necesidad de incorporar al Decreto aspectos centrales para el cumplimiento del Acuerdo Final, como la formalización de predios privados, que no está contemplada en la Ley 160 de 1994 sino que tiene su sustento en normas como la Ley 1753 de 2015 y la Ley 1561 de 2012.

La formalización es absolutamente fundamental para superar la inseguridad

jurídica en la que se encuentra el campo colombiano (por lo menos el 60% de la población rural que explota un predio está en condiciones de informalidad<sup>6</sup>) y, adicionalmente, es la puerta de entrada para los demás programas y medidas de desarrollo rural contempladas en el Acuerdo Final. En efecto, si el campesino no es el titular de la tierra en la que trabaja, el Estado no podrá implementar en ese predio medidas como el acompañamiento técnico, la dotación de proyectos productivos, el desarrollo de infraestructura de adecuación de tierras, y difícilmente podrá tener acceso a crédito.

No en vano el legislador colombiano estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, la obligación para el sector de Agricultura y Desarrollo Rural de gestionar y financiar “de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente

---

<sup>6</sup> Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2011.

registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores”<sup>7</sup>.

Dejar este tema fuera de los asuntos a tramitar a través del Procedimiento Único contenido en el Decreto, generaría un vacío insuperable al momento de ordenar socialmente el territorio de un municipio y desconocería la relevancia de solucionarle la situación de inseguridad a más de la mitad de los trabajadores rurales del país, no solo porque en zonas rurales no está presente la misma institucionalidad que en zona urbanas, sino porque la “carta-venta” y otras formas consuetudinarias de “transferencia” de la propiedad se han arraigado en la población del campo colombiano. No es fortuito que las metas de formalización en el Acuerdo Final se hubiesen estimado en siete (7) millones de hectáreas.

La formalización planteada en el Decreto Ley bajo examen es completamente distinta a la declaración notarial de pertenencia de la Ley 1183 de 2008 que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. Esta se daba en un contexto urbano donde no existe la costumbre campesina de transar los predios mediante mecanismos no traslaticios del dominio o donde la necesidad de llevar a registro los actos que sí transfieren el dominio nunca ha sido una prioridad para los trabajadores rurales.

En las ciudades existe una cultura de formalidad distinta y hay acceso a notarías, oficinas de registro y juzgados, lo cual no ocurre en zonas rurales. Conforme a información obtenida de la Superintendencia de Notariado y Registro, se encuentra que apenas el 3,46% de los municipios ubicados en zona rural dispersa tienen al menos una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y tan solo el 34,59% tienen al menos una Notaría.

Lo anterior quiere decir que la existencia de informalidad en una zona urbana prende una alerta frente a un eventual desconocimiento de derechos; mientras que en las zonas rurales es absolutamente normal, siendo entonces injustificado y contrario a la realidad aplicar a ambos casos las mismas normas. También se concluye que tras un juicioso estudio de cada caso puntual, en las zonas rurales es fácil advertir cuándo la formalización a favor de un poseedor no implica controversia alguna, como puede ser el caso de propietarios ya fallecidos cuando la formalización opera

---

<sup>7</sup> Ley 1753 de 2015, artículo 103.

en favor de sus herederos, o propietarios que mediante instrumentos informales como las “cartas-venta” vendieron el inmueble y recibieron un precio por ellos.

La inexistencia de la facultad de la ANT para formalizar administrativamente o presentar las respectivas demandas ante los jueces competentes generaría la necesidad de, primero adelantar procesos de extinción de dominio para después sí adjudicar a quién está explotando el predio y lo lleva haciendo por años sin que nadie se oponga ello.

Finalmente, el Procedimiento Único es la herramienta central para implementar los demás instrumentos que contempla el Decreto Ley 902 de 2017 y, en general, para que la política de ordenamiento social de la propiedad tenga un enfoque territorial y participativo, transversal en el Acuerdo Final, y pueda ejecutar la ambiciosa tarea de ir predio por predio solucionando los conflictos sobre la propiedad, uso y tenencia de la tierra de manera progresiva en el país, que también se ha adelantado en otros escenarios de posconflicto en el mundo<sup>8</sup>.

Las 52 rutas que operaban bajo la Ley 160 de 1994 y demás normas sobre la materia (ver informe preparado por Excelencia a la Justicia, que se anexa) complejizaban ejercicios municipales de implementación de un plan de ordenamiento social de propiedad rural. En efecto, después de hecho el correspondiente barrido predial se activaban procedimientos con diferentes tiempos y etapas, además de suponer -en la práctica- adjudicaciones de baldíos que demoraban entre 3 y 4 años (ver informe sobre adjudicación que se anexa), formalizaciones que tardaban hasta 3 años (ver informe sobre formalización de predios privados que se anexa), deslindes de 15 años o clarificaciones de cinco 5 años (ver informe de la UPRA que se anexa).

Un ejemplo de ello es la inspección ocular previa, que tiene por finalidad únicamente determinar el mérito de dar apertura al procedimiento. Muchas veces la entidad obtiene información pormenorizada de la situación de un inmueble, por fuentes

---

<sup>8</sup> Experiencias comparadas en materia de barrido predial con fines de administración de tierras o de ordenamiento social de la propiedad como los casos de los países de la Europa del este, Asia Central y Centroamérica (Guatemala, Nicaragua y Honduras), han mostrado que se trata de una metodología que tiene ventajas al aplicarse en contextos de transición a la democracia o de posconflicto. Se trata pues de una metodología ampliamente utilizada, probada y reconocida, que tiene un enorme acumulado de buenas prácticas, experiencias exitosas y lecciones aprendidas en torno al tema de las cuales Colombia tiene mucho que aprender.

secundarias, peticiones de la comunidad o entes de control, pero a pesar de ello, se ve obligada a hacer una visita al predio tan solo para poder dar apertura (dicha visita se da sin perjuicio de la que posteriormente hay que volver a hacer en la etapa probatoria).

En muchos casos resulta evidente la situación que amerita el inicio del proceso y se estima innecesaria la inspección previa, pero es obligatorio realizarla. Esto, enmarcado en un plan de ordenamiento, implicaría múltiples visitas a predio innecesarias si se tiene en cuenta que en la visita realizada para el barrido predio confluyen lineamientos de catastro multipropósito que ayudan a levantar información física, jurídica, económica y social del respectivo inmueble.

En este orden de ideas, la instrumentalidad del Decreto Ley 902 de 2017 no solo se predica de las medidas sobre acceso a tierras y formalización de la propiedad rural que define el Acuerdo Final, pues con relación a otros aspectos como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS) se presenta como un requisito indispensable.

Es un ajuste normativo imperioso para la puesta en marcha de los PDET, pues se requiere contar con los programas de acceso y formalización de tierras y seguridad jurídica para garantizar las demás ofertas institucionales y la promoción de las actividades del campo como prerrequisito del desarrollo rural y la implementación de la RRI. Además, se establece que en las zonas priorizadas para la implementación de los PDET la meta de formalización deberá cumplirse en un período de siete (7) años, de manera que su puesta en marcha demanda suma urgencia.

También es necesario adelantar procesos de formalización de los derechos de propiedad y acceso a tierras para el éxito y sostenibilidad del PNIS, que se encuentra en marcha y es esencial para la estabilidad en los territorios y las garantías de no repetición. Se trata de mecanismos dirigidos a comunidades rurales que suscriban compromisos de sustitución en zonas históricamente afectadas por el conflicto armado, por lo que su sostenibilidad depende de crear oportunidades de desarrollo y generación de ingresos en la legalidad así como relaciones confianza con el Estado. No existe un incentivo más poderoso que el título de propiedad sobre la tierra o el acceso a la misma, para aquellos campesinos que quieren abandonar

los cultivos ilícitos y permanecer trabajando de la mano con la institucionalidad en la ruta hacia la legalidad.

Como corolario de lo anterior, se puede afirmar con todo énfasis que el inicio e implementación de los PDETs, así como la sostenibilidad y perduración de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, dependen de que exista plena certeza sobre quién es el propietario de los predios (formalización), así como de que existan mecanismos de acceso a la tierra para aquellos trabajadores del campo sin tierra o con tierra insuficiente.

En últimas el Decreto Ley 902 logra una ejecución ágil y efectiva del acceso a tierras y la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, a través de metodologías que, como el barrio predial, faciliten la llegada al territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad y esta ejecución pronta, como ya se evidenció, no da espera.

## I. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES

Presentadas alguna generalidades del Decreto Ley 902 de 2017 y su carácter instrumental, norma que como ya se dijo tiene la finalidad de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del Acuerdo Final en lo que respecta al acceso a tierras y la formalización, debe entrar a revisarse el cumplimiento de los requisitos formales y materiales (de habilitación) que la honorable Corte Constitucional ha establecido para la revisión automática de las normas que se expidan por el Presidente de la República haciendo uso de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016.

En virtud de la revisión automática de constitucionalidad que realiza esta Corporación, en las sentencias C-699/16, C-160/17, C-174/17, C-224/17, C-253/17 y C-289/17 se ha establecido que los decretos ley expedidos por el Presidente de la República deben cumplir los siguientes requisitos formales y materiales:

### 1. Formales:

- i. **Criterio de temporalidad:** haber sido expedido entre el 1 de diciembre de 2016 y el 31 de mayo de 2017.

- ii. **Criterio de competencia:** debe estar firmado por el Ministro o Director de Departamento Administrativo competente.
- iii. **Criterio de asignación de título normativo e invocación precisa de las facultades excepcionales:** el título del decreto debe corresponder a su objeto y mencionar el uso de facultades extraordinarias para su expedición.
- iv. **Criterio de motivación adecuada y suficiente:** debe tener considerandos y mencionar la conexidad con el Acuerdo Final en los mismos.

## 2. Materiales

- i. **Finalidad.** Este criterio constituye un límite a la potestad legislativa extraordinaria y excepcional del Presidente de la República. Siguiendo este parámetro *“la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”*<sup>9</sup>.
- ii. **Conexidad.** Ha sido interpretado en varias dimensiones:

**Conexidad objetiva.** De acuerdo con lo establecido en la Sentencia C-160 de 2017, este requisito hace referencia a “un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo”<sup>10</sup>, la cual debe recoger “asuntos imprescindibles para el proceso de implementación”<sup>11</sup>.

**Conexidad estricta.** Consiste “en demostrar que el desarrollo normativo contenido en el decreto responde de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo”,<sup>12</sup> de tal forma que se preserve el principio de separación de poderes.

---

<sup>9</sup> Sentencia C-174 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Consideración Jurídica No. 16.

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortíz Delgado.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*



En este sentido, este requisito, como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional implica “una labor en dos niveles: primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación y segundo, demostrar que la medida respectiva está vinculada con dicho contenido”<sup>13</sup>.

**Conexidad suficiente.** Este criterio se relaciona con el “deber del Gobierno de demostrar el grado de estrecha proximidad entre las materias objeto de regulación por parte del decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar”<sup>14</sup>, lo cual debe estar presente en la motivación de la norma bajo examen.

- iii. **Necesidad estricta.** Este criterio “exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales”<sup>15</sup>.
- iv. **Competencia material.** No regular asuntos expresamente excluidos por el AL 1 de 2016. Supone que la norma objeto de estudio no desconoce las limitaciones que impuso el artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 cuando “determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”<sup>16</sup>.

## 1. Cumplimiento de requisitos formales del Decreto Ley 902 de 2017

A continuación, se analizarán los cuatro criterios formales que debe cumplir un decreto ley que, como el 902 de 2017, ha sido expedido por el Presidente de la República haciendo uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

---

<sup>13</sup> Ibídem.

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> Ibídem.

<sup>16</sup> Ibídem.

### **1.1. Criterio de temporalidad**

El Decreto Ley 902 de 2017 es del 29 de mayo, por lo tanto, fue expedido dentro del límite autorizado por el Congreso.

### **1.2. Criterio de competencia.**

Los Decretos Ley expedidos con fundamento en el Acto Legislativo 01 de 2016 deben contener las firmas del Presidente de la República y Ministros del Ramo o

Directores del Departamento Administrativo correspondiente. Requisito que cumple el Decreto Ley 902 de 2017, pues se encuentra suscrito por el Presidente de la República, el Ministro del Interior, el Viceministro Técnico encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **1.3. Criterio de asignación de título normativo e invocación precisa de las facultades excepcionales**

El título asignado al 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*”, corresponde al objeto del mismo. Este, a su vez, se encuentra definido en el artículo 1 del Decreto, así: *Establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras*. Es decir, se trata de una herramienta normativa que desarrolla las medidas instrumentales y urgentes para implementar el Punto 1 del Acuerdo Final denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral".

Igualmente, cumple con la ritualidad prevista por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-174 de 2017<sup>17</sup>:

---

<sup>17</sup> La razón constitucional que sirve de fundamento a este requisito está enmarcada en el hecho de “tratarse de una función legislativa extraordinaria, el Gobierno Nacional debe observar un requisito de forma contemplado en la Constitución para las leyes, cual es el de asignarles a los decretos leyes un título (...) la facultad en virtud de la cual el Presidente de la República adquiere atribuciones para dictar el decreto ley, lo cual es exigible con el fin de precisar la naturaleza jurídica del acto, y así

**“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

En ejercicio de las facultades presidenciales para la paz, conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, y

**CONSIDERANDO**

(...)

**DECRETA**

(...)”

De esta manera, se estableció en el encabezado que se expidió en uso de facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

**1.4. Criterio de motivación adecuada y suficiente**

El Decreto Ley 902 de 2017 cuenta dentro de sus considerandos con una motivación adecuada y suficiente en la que explica detalladamente la relación de las disposiciones del mismo con aspectos contemplados en diversos apartes del punto 1 del Acuerdo Final.

Revisados estos cuatro criterios se evidencia con claridad que el Decreto Ley 902 de 2017 no tiene vicios formales en su expedición y se ajusta a los presupuestos de validez establecidos por la Corte Constitucional en su análisis jurisprudencial.

**2. Cumplimiento de requisitos materiales del Decreto Ley 902 de 2017**

A continuación, se analizarán los cuatro criterios materiales que debe cumplir un decreto ley que, como el 902 de 2017, ha sido expedido por el Presidente de la república haciendo uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

**2.1. Finalidad**

Este criterio constituye un límite a la potestad legislativa extraordinaria y excepcional del Presidente de la República. Siguiendo este parámetro *“la Corte deberá verificar*

---

adecuar su configuración a efectos de garantizar un control constitucional por la autoridad judicial competente

*que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final”<sup>18</sup>.*

El Decreto Ley 902 de 2017 tiene por objeto *establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras*, en desarrollo de lo definido por el Punto 1 del Acuerdo Final como elemento para la transformación estructural del campo para la que busca sentar

las bases la RRI. Es una herramienta que permitirá al Estado “promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social”<sup>19</sup>.

El numeral 1.1 del Acuerdo Final establece la creación de un Fondo de Tierras, define los beneficiarios priorizados de las medidas de acceso a tierra y formalización, plantea la necesidad de contar con un registro único de beneficiarios, contempla un plan masivo de formalización y uno gratuito de adjudicación, medidas adicionales de acceso a tierras como el subsidio o el crédito para la compra, así como la estructuración de mecanismos ágiles y eficaces para solucionar conflictos sobre la tierra.

Aspectos que son recogidos en el Decreto Ley objeto de estudio de constitucionalidad al definir los sujetos de acceso a tierra y formalización, el RESO, el Fondo de Tierras, la adjudicación directa y la formalización de predios privados, el subsidio integral de acceso a tierra y el crédito de tierras, y el Procedimiento Único.

Igualmente, en desarrollo del numeral 6.2.3 del Capítulo Étnico, el Decreto Ley establece salvaguardas a los derechos de los pueblos y comunidades étnicas sobre sus territorios y formas de articulación en territorio entre la ANT y sus autoridades.

---

<sup>18</sup> Sentencia C-174 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. Consideración Jurídica No. 16.

<sup>19</sup> Acuerdo Final, Punto 1, Pág. 10.

En consecuencia, el Decreto Ley 902 de 2017 busca facilitar y desarrollar aspectos específicos del Punto 1 y del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, y cumple por ende con el criterio de la finalidad.

## **2.2. Conexidad**

El criterio de conexidad se examina desde una triple dimensión. Primero se

abordará la conexidad objetiva, luego se hará referencia a la conexidad estricta y posteriormente a la conexidad suficiente del Decreto Ley 902 de 2017 con el Acuerdo Final.

### **a. Conexidad Objetiva**

En concordancia con el primer requisito, el Decreto Ley bajo estudio cumple con el criterio de conexidad objetiva porque existe un vínculo cierto y verificable entre la materia que regula y su articulado con el contenido del Acuerdo Final, lo cual implica que facilita o asegura la implementación y el desarrollo normativo del mismo al regular asuntos imprescindibles para su proceso de implementación.

El punto 1 del Acuerdo Final, sobre la RRI, establece lo siguiente:

“[q]ue una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social”<sup>20</sup>.

En su numeral 1.1. determina medidas relacionadas con la formalización y la distribución equitativa de la tierra para lograr acceso progresivo a la propiedad rural. La creación de un Fondo de Tierras, la identificación de beneficiarios priorizados y su respectivo registro, la necesidad de implementar un plan masivo de formalización y programas de adjudicación gratuitos, además de la definición de mecanismos

---

<sup>20</sup> Acuerdo Final, Punto 1, Pág. 10.

ágiles y eficaces para la resolución de los conflictos sobre tenencia y uso de la tierra, son los aspectos centrales para la implementación en esta materia.

El Decreto Ley 902 de 2017 desarrolla normativamente cada uno de esos aspectos, para dar a la ANT las herramientas imprescindibles para asegurar la implementación. Sin categorías claras y generales para priorizar beneficiarios, sin

un registro único de los mismos, sin Fondo de Tierras, sin adjudicación directa o formalización, y sin un Procedimiento Único que agilice la entrega de 3 millones de hectáreas y la formalización de 7 millones de hectáreas, la implementación del Acuerdo Final sería una tarea que se prolongaría en el tiempo, lo que inevitablemente retrasaría el desarrollo de otras acciones de desarrollo rural.

La seguridad jurídica sobre el uso y tenencia de la propiedad rural es una tarea que debe iniciar ya, con un modelo de actuación estatal por oferta a través de barridos prediales y planes de ordenamiento social de la propiedad rural. Porque sin certeza sobre la titularidad de la tierra los programas y proyectos que puedan llegar a adelantarse en zonas PDET o donde se harán planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, entre otras, no podrían implementarse.

En efecto, tal y como se recalcó anteriormente, el inicio e implementación de los PDETs, así como la sostenibilidad y perduración de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, dependen de que exista plena certeza sobre quién es el propietario de los predios (formalización), así como de que existan mecanismos de acceso a la tierra para aquellos trabajadores del campo sin tierra o con tierra insuficiente.

De ahí que era imprescindible, no solo para acciones de acceso a tierra y formalización, sino para otros programas esenciales en la puesta en marcha de medidas que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la RRI, contar con una normatividad que diera a la ANT los instrumentos para avanzar de inmediato con la tarea que se le ha encomendado.

Adicionalmente, en desarrollo del numeral 6.2.3 del Capítulo Étnico, el Decreto Ley establece salvaguardas a los derechos de los pueblos y comunidades étnicas sobre sus territorios y formas de articulación en territorio entre la ANT y sus autoridades, como bienes que solo serán administrados por el Fondo por estar destinados a programas de dotación de estas comunidades o la aplicación de leyes especiales

respecto a los procedimientos que involucran derechos territoriales, y mecanismos para solucionar de manera ágil los conflictos de las

comunidades étnicas con las comunidades campesinas, entre otros.

En consecuencia, el Decreto Ley 902 de 2017 cumple con el criterio de conexidad objetiva.

### **b. Conexidad estricta**

Conforme al criterio de conexidad estricta, el desarrollo normativo contenido en el decreto debe responder de manera precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo<sup>21</sup>.

El Decreto Ley 902 de 2017 pretende establecer medidas instrumentales de estabilización a corto plazo en desarrollo de los siguientes componentes del punto 1 del Acuerdo Final:

- Numeral 1.1.1. del Acuerdo Final: crear un Fondo de Tierras en beneficio de campesinos y de trabajadores agrarios sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, que dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación
- Numeral 1.1.2 del Acuerdo Final: crear un subsidio integral para la compra de tierras y una nueva línea de crédito especial para la compra de tierras como mecanismos para promover el acceso a la tierra.
- Numeral 1.1.3 del Acuerdo Final: personas beneficiarias y registro único de posibles beneficiarios.
- Numeral 1.1.4 del Acuerdo Final: el acceso a tierras, como medida para desarrollar los principios de bienestar y buen vivir, deberá estar acompañado de provisión de bienes públicos y apoyos productivos.
- Numeral 1.1.5 del Acuerdo Final: necesidad de garantizar los derechos de propiedad de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, a través de la formalización progresiva de predios rurales con una meta

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 2017, MP. Gloria Stella Ortíz Delgado.

de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, haciendo especial énfasis en los que ocupa o posee la población campesina en Colombia, como garantía de no repetición.

- Numeral 1.1.6 del Acuerdo Final: establece que la tierra distribuida mediante la adjudicación gratuita, el subsidio integral para compra y los baldíos formalizados deberán ser inalienables e inembargables por un período de 7 años.
- Numeral 1.1.8 del Acuerdo Final: crear mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra para garantizar la protección efectiva del derecho a la propiedad en el campo.
- Numeral 6.3.2 del Acuerdo Final (literal a): establecer medidas de acceso a tierras para pueblos étnicos sin detrimento de los derechos adquiridos.

Cada uno de esos aspectos se regulan en el Decreto Ley 902 de 2017. Frente a los sujetos beneficiarios priorizados, el Acuerdo Final establece que serán los trabajadores con vocación agraria, sin tierra y con tierra insuficiente y sus organizaciones, las mujeres y las personas desplazadas por la violencia, las personas y comunidades que participen en los programas de asentamiento y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, y los pueblos étnicos. En este sentido, los artículos 2 al 6 del Decreto Ley 902 de 2017 definen quiénes serán tenidos como sujetos de acceso a tierra y formalización, normas que deben interpretarse en conjunto con el artículo 14 sobre criterios para la asignación de puntos en el RESO y el artículo 20 sobre prioridad en la asignación de derechos.

Para desarrollar lo relativo al registro único de potenciales beneficiarios establecido en el numeral 1.1.3. del Acuerdo Final, en los artículos 11 al 15 se definen normas que crean el RESO, establecen módulos para incluir a los sujetos priorizados según reglas de clasificación e ingreso, y definen sistemas de información básicos para identificar potenciales beneficiarios.

En lo que respecta al Fondo de Tierras, consagrado en el numeral 1.1.1 del Acuerdo Final, en los artículos 18 y 22 se regulan los bienes que hacen parte de esta cuenta administrada por la ANT para adelantar programas de acceso a tierra y formalización, así como aquellos destinados a pueblos indígenas que solo están para efectos de ser administrados mientras se consolidan sobre ellos derechos

territoriales de las comunidades (artículo 22) que, al igual que la subcuenta para comunidades indígenas del artículo 18, desarrollan las salvaguardas de las que trata el literal a) del numeral 6.3.2.

Como ya se dijo, con el fin de cumplir con las pautas de priorización del Punto 1, se establece una estricta regla en la asignación de derechos sobre las tierras de la subcuenta de acceso a tierras para población campesina.

A su vez, en el artículo 21 se establece la inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad por 7 años de los bienes del Fondo de Tierras adjudicados, la cual se ve reforzada por la prohibición de venta sin autorización previa de la ANT durante el mismo término consagrada en el numeral 2º del artículo 8 para sujetos de acceso a tierra y de formalización a título gratuito o parcialmente gratuito, en desarrollo de lo establecido por el numeral 1.1.6 del Acuerdo Final.

En lo que hace referencia a la necesidad de un plan de adjudicación gratuita, subsidio integral y crédito especial de tierras como medidas de acceso contempladas en los numerales 1.1.1 y 1.1.2. del Acuerdo Final, los artículos 25 al 35 del Decreto Ley 902 de 2017 consagran las figuras de adjudicación directa, subsidio integral de acceso a tierra y crédito de tierras. En cuanto al pueblo Rrom o Gitano, en desarrollo del literal a) del numeral 6.2.3, el artículo 17 crea un programa especial de dotación de tierras.

Por su parte, como herramienta para dar cumplimiento al plan de formalización masiva de la propiedad que define el numeral 1.1.5 del Acuerdo Final, a manera de proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, los artículos 36 y 37 establecen, como elemento central para alcanzar la meta de los 7 millones de hectáreas formalizadas, la facultad de la ANT de formalizar por vía administrativa predios privados cuando en el marco del Procedimiento Único no se presenten oposiciones.

Adicionalmente, como instrumento para brindar seguridad jurídica y evitar que los derechos de los adjudicatarios, y en general los actos expedidos por la ANT para consolidar un derecho sobre un predio, queden años suspendidos por procesos

ante la jurisdicción contencioso administrativa, en los artículos 38 y 39 se definen las acciones de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación y la acción de nulidad agraria, respectivamente. Se trata de un desarrollo puntual de lo

establecido en el numeral 1.1.5 del Acuerdo Final, según el cual: “en el marco de la jurisdicción agraria que se cree, el Gobierno se asegurará de la existencia de un recurso ágil y expedito para la protección de los derechos de propiedad”<sup>22</sup>.

En cuanto al acceso integral a tierras que se define en el numeral 1.1.4, es importante señalar que el Decreto Ley 902 de 2017 no pretende ser una norma de desarrollo rural o buen vivir en el sentido más amplio, pues es solo una de las piezas (tal vez la más importante) para lograr un cambio estructural y depende de otras herramientas que contempla el Acuerdo Final, como los PDET. Sin embargo, como medida para garantizar la sostenibilidad de los programas de acceso a tierra y formalización, con un enfoque de acceso integral, el artículo 23 crea la obligación de acompañarlos de proyectos productivos y el artículo 24 obliga a la ANT a articularse con otras entidades para aportar a los fines de la RRI.

Finalmente, el llamado del Acuerdo Final, en su numeral 1.1.8, para contar con mecanismos ágiles y eficaces de resolución de conflictos sobre tenencia y uso de la tierra, es recogido por los artículos 40 y siguientes del Decreto Ley 902 de 2017 con la regulación sobre planes de ordenamiento social de la propiedad rural y Procedimiento Único. Es este el instrumento fundamental para que las medidas anteriormente descritas tengan enfoque territorial y participativo, respondan a un contexto amplio y no casuístico, y permitan la implementación planeada, inmediata y coordinada de acciones tendientes a resolver conflictos sobre uso y tenencia de la tierra. En este título del Decreto Ley también se establecen salvaguardas para grupos étnicos, en desarrollo del literal a) del numeral 6.2.3 del Acuerdo Final, de tal forma que los procedimientos que ya están contemplados por leyes como la Ley 160 de 1994, para resguardos indígenas, o la Ley 70 de 1993, para territorios colectivos de comunidades negras, se articulen con los planes de ordenamiento social de la propiedad rural pero no se adelanten por el Procedimiento Único.

Como puede concluirse del anterior análisis, el Decreto Ley 902 de 2017 también cumple con el criterio de conexidad estricta.

### **c. Conexidad suficiente**

El Decreto Ley 902 de 2017, como ya señaló, está estrechamente relacionado con los numerales 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.1.4, 1.1.5, 1.1.6 y 1.1.8 del Punto 1, así como

---

<sup>22</sup> Acuerdo Final, Punto 1, numeral 1.1.5, p.16.

con el literal a) del numeral 6.2.3 del Capítulo Étnico del Acuerdo Final, lo cual también se pone de presente en los considerandos de la norma.

Como complemento a lo ya señalado frente a la conexidad estricta, se presenta a continuación una tabla que muestra claramente la estrecha relación entre los mencionados puntos del acuerdo con los artículos del Decreto Ley bajo estudio por parte de la honorable Corte Constitucional.

<b>Disposición del Acuerdo Final</b>	<b>Artículo Decreto 902 de 2017</b>
Considerando 5, Punto 1; Principio de democratización y uso adecuado de la tierra	Artículo 1. Objeto
Numeral 1.1.1	Artículos 18 y 22: Fondo de Tierras y bienes; artículos 25 – 28: adjudicación directa
Numeral 1.1.2	Artículos 29 – 39: subsidio integral de acceso a tierra; artículo 35: crédito especial de tierras
Numeral 1.1.3; Principio de priorización	Artículos 2 – 8: sujetos; artículo 20: prioridad en la asignación de derechos; artículo 14: criterios para la asignación de puntos; artículos 11 – 13, 15 y 16: RESO.
Numeral 1.1.4	Artículos 23 y 24: proyectos productivos y articulación para el acceso integral
Numeral 1.1.5	Artículos 36 y 37: formalización de predios privados; artículo 38 y 39: acción de resolución de controversias sobre los actos de adjudicación y acción de nulidad agraria.
Numeral 1.1.6	Artículo 21: inembargabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad por 7 años de los bienes rurales; numeral 2,

	artículo 8: prohibición de venta sin autorización previa de la ANT
Numeral 1.1.8	Artículos 40 – 81: Procedimiento Único
Capítulo Étnico, numeral 6.2.3, literal a	Artículo 1, inciso 2: protección de derechos adquiridos; artículo 2: leyes aplicables; artículo 7, parágrafo 3: gratuidad en el acceso; artículo 8, parágrafo 5: no aplicación de ciertas obligaciones; incisos 1 y 3 del artículo 12: ingreso al módulo para el Fondo de Tierras; artículo 13: módulo étnico del RESO; artículo 17: programa especial de dotación de tierras para el pueblo Rrom; artículo 18: subcuenta para comunidades indígenas; artículo 19: recursos para el saneamiento o la reubicación; artículo 20: prioridad en los términos del módulo étnico; artículo 21, parágrafo: aplicación del artículo 63 constitucional; artículo 23, inciso 3 y parágrafo: proyectos productivos en zonas colindantes a resguardos y para comunidades indígenas; artículo 24, parágrafo 2: protección a la autonomía y autodeterminación en territorios étnicos; artículo 27, parágrafo: aplicación de leyes especiales; artículo 42: salvaguarda sobre ordenamiento social de la propiedad rural; artículo 44, numeral 3: identificación de territorios colectivos; artículo 55, inciso 3: mecanismos especiales para resolución de conflictos territoriales que afectan pueblos indígenas; artículo 59: asuntos excluidos del Procedimiento Único; artículo 64: registro de títulos colectivos.

En cuanto al desarrollo de la conexidad del Decreto Ley 902 de 2017 resultan especialmente relevantes los considerandos: 6 a 13 y 33 a 73.

En atención a lo expuesto puede afirmarse que la norma objeto de revisión constitucional también cumple con el requisito de conexidad suficiente.

### 2.3. Necesidad estricta

El Decreto Ley 902 de 2017 regula aspectos instrumentales imprescindibles para la implementación de las medidas sobre acceso a tierras y formalización contempladas en el punto 1 del Acuerdo Final, los cuales requerían de un desarrollo normativo urgente e imperioso, que no podía darse en el marco del trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016.

Como se ha venido explicando en esta intervención, las modificaciones normativas que se hicieron con el mencionado decreto ley son de carácter instrumental. Los ajustes que introdujeron eran urgentes y no requerían de un amplio debate democrático, aunque, como también se señaló, sí fueron objeto de presentación para construcción conjunta y consulta previa para garantizar que los interesados y las grupos étnicos pudieran aportar a su redacción<sup>23</sup>.

Además, el Gobierno Nacional, decidió tramitar los asuntos sustanciales y de gran importancia para la transformación estructural del campo que plantea la RRI en un proyecto de ley, como lo ha venido señalando públicamente (al respecto ver anexo sobre reportes de prensa). Medidas de regularización de la propiedad, aspectos fundamentales sobre el régimen de baldíos o eventuales ajustes a figuras como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad o la clarificación de propiedad, que en el Decreto Ley 902 de 2017 se mantienen con el régimen sustancial de la Ley 160 de 1994.

Para justificar cómo las disposiciones del Decreto 902 de 2017 son de carácter instrumental, en primer lugar debe dejarse clara la diferencia entre dos conceptos, 1) lo sustancial y 2) lo procedimental, pues se pretende demostrar a la Honorable Corte cómo lo primero no fue objeto del mencionado Decreto, sino solo lo segundo,

---

<sup>23</sup> En relación con el proceso de consulta previa se solicita tener en cuenta el informa presentado por el Ministerio del Interior.

y en ese orden de ideas, que al no existir modificaciones sustanciales al régimen de tierras actual, sino solo ajustes de procedimiento para llegar a los mismos fines pero de mejor manera, no era imprescindible y estrictamente obligatorio el debate democrático en el Congreso de la República.

El acceso a la propiedad de la tierra se puede entender desde dos perspectivas, la primera, para aquellos trabajadores agrarios que no tienen tierra materialmente bajo ningún concepto, ni siquiera ocupación o posesión, y la segunda, a favor de quienes tienen tierra materialmente pero no tienen su propiedad por estar en alguna de estas dos últimas categorías. En este punto es pertinente observar la íntima relación entre el mandato del artículo 64 de la Constitución Política y el objeto del decreto analizado, que no es otro que establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras, entendiendo esta última no solo como una forma de honrar un compromiso del Acuerdo de Paz, sino también como una forma de dar acceso a la propiedad de la tierra.

No se considera que exista un solo colombiano que pueda considerar o argumentar válidamente que es errado el postulado constitucional de dar acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y si para ese fin el legislador instituyó normas sustanciales y otras de orden procedimental que obstaculizan el cumplimiento efectivo de las sustanciales, difícilmente alguien podría sustentar un desacuerdo sensato con una norma que pretenda cumplir el mismo fin sustancial pero de manera más célere y eficaz. Esto permite concluir que a la sociedad debe preocupar el cambio de las normas sustanciales, más que el logro de ellas por procedimientos o ritualidades jurídicas más eficientes y adecuadas.

Existen varias definiciones que ayudan a comprender el concepto de lo sustancial, más allá de la definición básica de “relativo a la sustancia”, y en ese sentido por dicho concepto según la Real Academia de la Lengua Española se entiende a) “conjunto de características permanentes e invariables que constituyen la naturaleza de algo”, b) “parte esencial o más importante de algo” o, c) “lo nuclear y más propio de una cosa”.

A su vez por procedimental, más allá de “relativo al procedimiento” se entiende a) la acción de proceder b) o el método de ejecutar algunas cosas.

De todas las acepciones expuestas del primer término se entiende que lo “sustancial” alude a las características constitutivas e invariables de algo, pues si

alguna de sus características esenciales varía, se modifica la sustancia y ya no se trata de ella sino de otra, y como elemento común se observa, que en la sustancia hay algo más propio de ella, más esencial, más importante, más nuclear, que es justamente lo que no puede cambiar.

De las acepciones expuestas del segundo término es más fácil inferir que “procedimental”, se refiere a la manera de hacer algo o el método para ejecutarlo. En esta definición ninguna alusión se hace la sustancia, no condiciona la sustancia al método para obtenerla, incluso se puede argumentar que “procedimental” es antónimo de “sustancial”, porque lo procedimental está llamado a cambio mientras lo sustancial no. De esa forma se concluye que por diversos métodos o procedimientos se puede llegar a una misma sustancia. En otras palabras, modificar el método para llegar a algo, es irrelevante a la sustancia, no tiene porqué modificarla si respeta esos elementos nucleares o constitutivos de ella.

Hechas esas aclaraciones, se pasa a demostrar que ninguna de las disposiciones del Decreto 902 de 2017 creó normas sustanciales nuevas en materia de tierras, luego era factible prescindir del debate democrático por no afectar los temas más sensibles a la sociedad, y se cumple con el criterio de instrumentalidad exigido para poder expedir Decretos con fuerza de Ley bajo el escenario de la implementación de los Acuerdos de Paz conforme al Acto Legislativo 01 de 2016.

Conforme a lo anterior, se explicarán 3 aspectos importantes sobre los cuáles podría recaer una acusación de modificación al régimen sustancial, como son la determinación de los beneficiarios, la formalización privada, los procesos agrarios de extinción de dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldío indebidamente ocupado, para acto seguido ilustrar que únicamente hubo cambios en el mecanismo procedimental para tramitarlos, como es el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.

## 1. Beneficiarios

Según el artículo 24 de la Ley 160 de 1994 son beneficiarios de los programas establecidos en esa ley los sujetos de reforma agraria entendiendo por tales “los

hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos”

De la esencia de esta definición se destaca que los beneficiarios son campesinos pobres que se hallan en condición de marginalidad, y derivan de los oficios del campo su sustento y forma de vida. La redacción disyuntiva de la parte final del artículo permite interpretar que las condiciones de pobreza y marginalidad en algunos casos pueden ser reemplazadas por “derivar de la actividad agropecuaria la mayor parte de los ingresos”. Es cuestionable si realmente el espíritu del legislador fue establecer esa disyunción, y si realmente lo único sustancial de la definición es ser campesino que no tiene propiedad de tierras y sí tradición en labores rurales.

No obstante lo anterior, es lógico y constitucional conforme a reiterada jurisprudencia de la Honorable Corte, establecer prioridad en el acceso a la propiedad de la tierra para quienes adicional a lo no disyuntivo, se hallan en condiciones de pobreza y marginalidad, por encima de los que derivan de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Por su parte, el artículo 71 de la misma Ley 160 de 1994 estableció expresamente la posibilidad de adjudicar baldíos a personas cuyos patrimonios no excedan de 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes hoy equivalentes a \$ 737.717.000, lo cual refuerza la postura interpretativa frente a que el legislador contempló como sujetos de reforma agraria, prioritariamente a los campesinos pobres en condiciones de marginalidad, pero no descartó que en segundo término se pudiera atender a quienes derivaran de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, pues es solo a este segmento al que le puede aplicar la prohibición de adjudicación en el tope patrimonial ya señalado. Argumentar lo contrario equivaldría a asumir que alguien con un patrimonio de \$ 737.717.000 puede ser considerado pobre y vulnerable, adicionalmente, en el campo.

De otra parte, hay que tener presente que actualmente en la titulación de baldíos el

INCODER/ ANT cobra al campesino, no propiamente la tierra, sino por concepto de gastos administrativos en que incurre para su adjudicación

Ya está claro lo sustancial dispuesto en la Ley 160 de 1994 en ese aspecto, ahora hay que revisar el Decreto 902 de 2017 para examinar si fue modificado de tal forma que, al cambiarle las reglas al país en tan importante tema, se requiriera de debate democrático en el Congreso de la República.

Los artículos 4, 5, y 6 establecen quiénes son sujetos de acceso a tierra y formalización y a qué título, pero hay que leerlos de manera complementaria con el artículo 14 que es el que señala cuáles son los criterios para asignar puntos en el RESO. No son aplicables los artículos 4, 5 y 6 si los sujetos ahí mencionados no ingresan a un Registro que ordena y clasifica a información de los aspirantes como es el RESO, para reconocer sus derechos sobre la tierra o asignarles una, por tanto, los sujetos de atención y su orden de prelación depende de unas condiciones básicas de elegibilidad y una puntuación. Sin esta última, de nada sirve lo primero.

Lo primero que hace el Decreto es reconocer al igual que el artículo 24 de la Ley 160 de 1994, que existen sujetos en el contexto rural en condiciones de pobreza y marginalidad y otros que no, y que ambos pueden ser atendidos pero dando prelación a los más pobres, de manera coherente con el Acuerdo de Paz que contempló la creación de un Fondo de Tierras de distribución gratuita a favor de “los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto,”

El Acuerdo de Paz no contradice la Ley 160 de 1994, al contrario, la ratifica, pues reconoce que existe multiplicidad de actores en el contexto rural, no solo pequeños sino también medianos e incluso grandes (página 12), pero que de ellos hay unos para los cuales debe existir acceso o formalización a tierra con prioridad, de manera completamente gratuita (página 14), luego permite inferir, que para los otros no debería haber gratuidad.

Habida cuenta de los topes patrimoniales, se concluye que la Ley 160 de 1994 contempla posibilidad de adjudicación de tierras baldías también a medianos, y el Acuerdo de Paz no prohíbe hacerlo, pero sí determina que a favor de los pequeños el acceso será gratuito.

La Ley 160 de 1994 contempla adjudicarle tierras a los medianos, pero no establece criterios para distinguirlos de los pequeños, luego el Decreto 902 de 2017 sí lo hace

teniendo en cuenta el patrimonio, y en ese sentido asume que los medianos son quienes tienen patrimonios entre 250 y 700 smlmv.

Justamente por esa razón, y siendo coherentes con esa disposición sustancial de la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo de Paz de contemplar diversos actores pero darle prioridad y gratuidad a unos en razón a su nivel de pobreza, se partió la atención y beneficios en tres categorías definidas justamente en atención a ese criterio, de forma que solo a favor de la primera (artículo 4) el acceso y formalización es completamente gratuito, el segundo (artículo 5) debe pagar algo en atención a su capacidad económica por ser mediano contemplado en la Ley 160, y el tercero (artículo 6), solo puede acceder a la formalización pero pagando la totalidad del costo administrativo de la formalización.

Así las cosas, el Decreto 902 de 2017 coincide con la Ley 160 de 1994 y el Acuerdo de Paz en los siguientes aspectos sustanciales de los beneficiarios a título gratuito.

1. En ambos casos son campesinos con tradición en labores rurales o vocación agraria, (artículo 4 y 14 del Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994)
2. En ambos casos no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente (artículo 4 Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994).
3. En ambos casos están en condiciones de pobreza y marginalidad (artículo 4 y 14 del Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994).

Para el caso de los beneficiarios a título parcialmente gratuito coincide en los siguientes aspectos:

1. En ambos casos son campesinos con tradición en labores rurales o vocación agraria, (artículo 5 y numerales *b, c, f, i* y *j*) del artículo 14 del Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994)
2. En ambos casos no tienen tierra o la tienen de manera insuficiente (artículo 5 Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994)
3. En ambos casos no están en condiciones de pobreza y marginalidad y son medianos productores dedicados a la actividad agropecuaria (artículo 5 y numerales *h, i*) del artículo 14 del Decreto 902 de 2017 y artículo 24 Ley 160 de 1994)

Para el caso de los sujetos a título oneroso del artículo 6 del Decreto 902 de 2017, vale decir que si bien los que tiene patrimonios de 700 a 1.000 smlmv coinciden con los sujetos de atención de la Ley 160 de 1994 en cuanto a límite patrimonial para efectos de adjudicación de baldíos, que es una vía de formalización de ocupaciones, no coinciden con los sujetos de atención para efectos de acceso a tierra pactados en el Acuerdo de Paz por tener patrimonios que no permiten ubicarlos como medianos productores, razón por la cual en el Decreto 902 de 2017 se establece que estos pueden acceder pero solo a formalización pagando por ella, pero no a tierras del Fondo para la Reforma Rural Integral o subsidio de tierras.

Como se puede observar, no se modificó en lo sustancial las calidades de los beneficiarios sino solo los mecanismos, registros y métodos para identificarlos.

## **2. Formalización de predios privados**

La informalidad en la tenencia de la tierra no ha sido legalmente definida, pero puede ser entendida como la inexistencia de títulos registrados que acrediten de manera jurídicamente válida la relación que una persona tiene con la tierra, cuando ejerce sobre ella actos propios de dueño con el convencimiento de serlo.

Al contrario de lo que podría pensarse, la posesión es un fenómeno que de cara a las particularidades del contexto rural no suele entraña violencia ni usurpación pues hace parte de la realidad e idiosincrasia del campo colombiano, donde los pobladores rurales llevan décadas desconociendo las solemnidades del Código Civil y el Estatuto Registral en torno a la tradición inmobiliaria, sin que ello implique desconocimiento alguno de derechos legítimos de terceros.

Las razones que explican por qué se da la informalidad en las proporciones que se da en el campo colombiano, son complejas y guardan una relación estrecha entre ellas, pero se pueden resumir en que los requisitos de la tradición inmobiliaria contemplados en la ley son de difícil cumplimiento en un contexto rural, principalmente por: i) el desconocimiento de los trámites inmobiliarios por parte de la población rural, ii) la dificultad de acceso a juzgados, notarías y oficinas de registro y iii) los altos costos de realizar los trámites para la población rural.

Frente a la primera causa, para transferir de manera correcta la propiedad de un inmueble se requiere conocimiento frente a trámites definidos en el Código Civil y el

Estatuto Registral, cosa que no cualquier hogar rural tiene si se analiza que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida- DANE 2011, aquellos que tienen acceso a tierra en el 27,71% algún miembro del núcleo familiar no sabe leer ni escribir y el 85,21% tiene un bajo nivel educativo que en el mejor de los casos llega a quinto de primaria.

El desconocimiento de los trámites necesarios para transferir los inmuebles conforme a la ley se suma a la costumbre muy arraigada en las zonas rurales, de realizar la transferencia de la tierra a través de documentos privados, la mayoría de las veces hechos a mano y denominados “cartaventa” que generan en el comprador la creencia errónea de haber adquirido válidamente la propiedad del predio. Los formalismos de la ley civil son extraños en este contexto donde los pobladores rurales llevan décadas observando cómo sus padres y abuelos trazan las tierras bajo la premisa de que “la palabra vale”, ignorando la existencia de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y dando lugar a lo que ha sido denominado como “la cultura de la informalidad”.

Muy ligado a lo anterior, la falta de presencia institucional en la zona rural dispersa lleva por lo general a que la notaría, oficina de registro o Juzgado más cercano implique largos desplazamientos, fácilmente de más de 10 horas. No es común que el poblador rural tenga claro a que círculo notarial o registral se encuentra adscrito su predio o cómo está repartida la jurisdicción territorial de la rama judicial en su zona, de forma que en algunos casos pueden emprender un largo viaje hacia el juzgado u oficina más cercana, pero sin competencia para atender su caso.

En Colombia existen 869 notarías y 193 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos para atender los 1.122 municipios del país. De los municipios categorizados como rurales el 12,33% tiene servicio de Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) y el 51,21% tiene servicio de notaría. Al analizar la misma situación en los municipios rurales dispersos se tiene que sólo el 3,46% de los municipios de esta categoría tienen servicio de ORIP y el 34,59% de notaría, lo cual pone en evidencia la dificultad de los habitantes de zonas rurales para acceder a servicios y trámites registrales.

Frente a la última causa que explica porque la informalidad es normal en el campo, vale decir que los costos de un proceso de formalización privada pueden oscilar entre los 477.200 y los 1.200.000 sin tener en cuenta gastos de impuestos, lo cual es demasiado alto teniendo en cuenta que el ingreso mensual promedio per cápita

de un hogar rural es de \$ 215.597 (Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH, 2014), donde según el Departamento Nacional de Planeación, una familia rural es 3 veces más pobre que una familia en zona urbana.

Esos tres elementos ya señalados que explican por qué la informalidad en el campo es normal no son aplicables a las ciudades, y permiten entender que por regla general su formalización no implica desconocer derechos de nadie.

A pesar de que para lograr la formalización los particulares pueden acudir a un Juez a solicitar la declaratoria de la prescripción adquisitiva sin hacer uso de la legislación agraria, cosa que en el campo no está al alcance de campesinos pobres como ya se sustentó, lo que sí está al alcance y sí ocurre con Ley 160 de 1994, es exactamente el mismo efecto pero a través de procedimientos agrarios administrativos a cargo del INCORA/ INCODER / ANT como son la extinción del derecho de dominio agrario por incumplimiento a la función social de la propiedad de que trata su artículo 52 y la adjudicación de baldíos del artículo 65.

Quiere decir esto, que, si un propietario no ejerce actos propios de dueño por más de 3 años continuos, bien sea porque le vendió informalmente mediante carta venta a un campesino y es ahora este último quien ejerce dichos actos, o porque realmente se despreocupó y lo dejó abandonado sin ninguna razón especial, sobre ese inmueble procede la figura de extinción del derecho de dominio ya citada.

A la figura de extinción del derecho de dominio le es irrelevante si la razón por la cual el propietario no ejerce más actos positivos propios de señor y dueño es porque vendió el inmueble sin que la venta fuera jurídicamente válida y lograra su fin traslativo de dominio, de hecho, las causales que hacen improcedente la figura están señaladas en el mismo artículo 52 y son únicamente la fuerza mayor o el caso fortuito, no la imperfección de negocios jurídicos.

De hecho, el soporte jurídico tanto para la extinción de dominio como para la prescripción adquisitiva en favor de un tercero, es exactamente el mismo, el cumplimiento de la función social de la propiedad definido en el artículo 58 de la Constitución Nacional, con la diferencia que en el primer caso el legislador exige 3 años y en el segundo 5 o 10 dependiendo del tipo de posesión que ejerza el prescribiente.

Por ello, antes las barreras ya sustentadas que alejan al campesino de la formalidad cuando para acudir a ella requiere valerse de sí mismo y demandar la prescripción adquisitiva ante un Juez, una solución que resulta gratis para el campesino y suple sus limitantes de acceso a las fuentes de información y falta de recursos, es la aplicación de esa figura de extinción de dominio para posterior adjudicación de baldío en favor suya, pero con un aspecto en su contra bastante relevante, ambos procedimientos tardan décadas a tal punto que incluso tardan más que la declaratoria de prescripción.

Para lograr que la ANT le quite el dominio al propietario que incumple función social de la propiedad sin justa causa, y lo transfiera a un campesino que lleva más de 5 años explotando el inmueble, sin tener en cuenta las modificaciones de orden procedimental del Decreto 902 de 2017 y aplicando en su lugar las disposiciones del Decreto 1071 de 2015, reglamentario de la Ley 160 de 1994, es obligatorio adelantar dos procedimientos distintos que se resumen a continuación:

- 1. Etapa previa de la extinción de dominio:** En esta etapa se ordena la conformación de un expediente y la verificación de los supuestos básicos para determinar si hay mérito a dar apertura a la actuación administrativa. Se recaudan pruebas y se visita el inmueble para realizar una inspección ocular para verificar si es procedente el inicio de la actuación.
- 2. Valoración de la información previa:** En esta etapa se valora la información obtenida en la etapa anterior y en caso de encontrar que existen motivos para dar inicio a la actuación se expide un acto administrativo que así lo declara contra el cual procede recurso de reposición a pesar de que se trata de un acto de trámite. Quiere decir que ni siquiera se ha iniciado la actuación administrativa cuando ya el decreto 1071 permite recurrir decisiones previas.
- 3. Resolución inicial:** Resuelto el recurso de reposición o en caso que este no se interponga, la entidad expide un acto administrativo que ordena el inicio del procedimiento.
- 4. Publicidad de la resolución inicial:** Para este fin se ordena la inscripción de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria, la notificación al propietario del inmueble, a quienes tienen derechos reales inscritos, al Ministerio Público y a la autoridad ambiental si es pertinente. También se ordena comunicar a quien realizó la solicitud. Si justamente con ocasión del abandono del inmueble no

es posible notificar personalmente, se realiza en las formas supletorias que indica el Código Contencioso Administrativo. Esta suele ser una de las etapas más demoradas.

5. **Recursos contra la resolución inicial:** A pesar de que ya se había dado oportunidad de recurrir la decisión de dar apertura a la actuación administrativa, la decisión ratificada que tradujo en el acto administrativo de apertura también puede ser objeto de recurso de reposición.
6. **Solicitud y aporte de Pruebas:** Las partes tienen 5 días para solicitar y aportar las pruebas que consideren pertinentes, útiles y conducentes.
7. **Auto de pruebas:** A partir de la solicitud anterior, se abre a etapa probatoria y se decretan las pruebas solicitadas.
8. **Inspección Ocular:** Independientemente de que se pida o no, en el procedimiento de extinción de dominio es obligatoria la realización de una inspección ocular en la que entre otras cosas se realiza la identificación predial, mensura y redacción técnica de linderos. Antes de realizar la inspección ocular es necesario pagar los peritos que se designen.
9. **Cierre de etapa probatoria y remisión del expediente para decisión de fondo.** En esta etapa se remite al expediente por un término 15 días al despacho para decisión final.
10. **Resolución Final:** Se dicta el acto administrativo que extingue el derecho de dominio, contra el cual proceden acciones contenciosas ordinarias, como la nulidad y restablecimiento del derecho, previa interposición de recursos, o la Acción de revisión ante el Consejo de Estado.
11. **Registro de la Resolución:** Para el caso de este ejemplo que pretende ilustrar la cantidad de trámites y pasos para extinguir el dominio y posteriormente adjudicar baldío, cuando se da una circunstancia de informalidad sin conflicto entre partes, se partirá de la premisa de que no existió oposición del propietario y que por ende el acto administrativo de extinción de dominio quedó en firme y no fue demandado. En los casos en los que este se demanda el procedimiento pasa a ser resuelto por el Juez Contencioso Administrativo. Una vez el juez falla o en firme el acto

administrativo, este se registra en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de la Nación, pues el inmueble extinto adquiere naturaleza baldía.

- 12. Solicitud de adjudicación de baldío:** Dado que el poseedor adquirió la calidad de ocupante como consecuencia de la declaratoria de extinción de dominio y con seguridad dicha posesión llevaba más de 5 años, se ha admitido la tesis de que ese inmueble puede ser titulado al ocupante sin necesidad de esperar 5 años más, por lo cual, teniendo en cuenta que para este caso ya se tiene identificado al ocupante, la entidad puede iniciar de oficio el procedimiento de titulación en su favor. En condiciones normales la titulación debe ser solicitada por el ocupante que para ese fin debe diligenciar un formulario.
- 13. Estudio de la solicitud de adjudicación de baldío:** En esta etapa se verifica que los potenciales adjudicatarios sean sujetos de reforma agraria y no exista impedimento legal para que proceda la titulación.
- 14. Acto administrativo de apertura:** Se expide un acto administrativo que ordena la apertura del procedimiento de titulación y las notificaciones y publicaciones del caso.
- 15. Publicidad y notificación:** Se debe dar publicidad al acto administrativo de apertura en un boletín expedido por la entidad, en un lugar visible de la Alcaldía del lugar, en un lugar visible de la oficina regional de la ANT y por dos veces, con un intervalo no menor de cinco (5) días calendario, en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del predio, entre las 7 de la mañana y las 10 de la noche, o en su defecto, en un periódico de amplia circulación en la región donde se encuentre ubicado el predio.

No se considera que esos medios sean efectivos para lograr que un supuesto propietario del baldío comparezca en esos plazos a defender su propiedad, la experiencia enseña que se convirtieron en ritualidades procesales exageradas e innecesarias, pues con seguridad el supuesto propietario no prendió la emisora radial justo en el momento en que se dio aviso de la titulación de su predio y tampoco sintió necesidad o ganas de ir mirar carteleras en la Alcaldía del lugar u la oficina de la ANT. Sin duda es necesario dar publicidad por medios masivos así dicha publicidad nunca llegue a oídos d un eventual

interesado, pero dos avisos radiales no dan más garantía que uno, lo que si hacen es costar más a la entidad y gastar más tiempo.

El acto administrativo de apertura debe indicar la fecha y hora de la práctica de la inspección ocular, pero esa diligencia no se puede practicar antes de transcurridos diez (10) días hábiles contados a partir de la última publicación, luego si una emisora se demora en emitir el aviso radial existe el riesgo de que toque repetir toda la etapa publicitaria y volver a expedir el acto de apertura, pues así lo exige el Decreto 1071 de 2015.

También se debe notificar al interesado y al Ministerio Público que en muchos casos no dispone del personal suficiente de Procuradores Agrarios para comparecer y por lo tanto se demoran bastante en notificarse paralizando por meses la actuación.

- 16. Planos objeto del terreno objeto de la solicitud:** No siempre hay plena coincidencia entre el inmueble objeto de extinción de dominio y el inmueble adjudicado a un campesino que lo poseía por lo que en esta fase es necesario nuevamente hacer un levantamiento topográfico del predio que será adjudicado.
- 17. Inspección Ocular:** La inspección ocular realizada en el procedimiento de extinción de dominio tenía por finalidad determinar el grado de explotación del inmueble y la presencia de colonos entre otras cosas, pero su objetivo final no era titular baldíos, era extinguir dominio, luego no podía recabar toda la información que se requiere para la adjudicación y es necesario repetir la inspección.
- 18. Aclaración de la inspección ocular y fijación del negocio en lista.** En esta etapa se acude nuevamente a los pocos efectivos avisos radiales, esta vez para informar los resultados de la inspección ocular y una vez realizado el aviso, dentro de los 3 días siguientes se fija en lista para que los terceros que hayan escuchado el aviso radial o asistido a la diligencia de inspección ocular soliciten aclaraciones por un término de otros 3 días. Vencido este término se fija en lista por 5 días hábiles.
- 19. Oposición a la adjudicación y trámite de la oposición:** Con base en las pruebas y el memorial que presente un eventual opositor, la ANT ordena dar

traslado al peticionario y al Agente del Ministerio Público Agrario por tres (3) días, para que formulen las alegaciones correspondientes, soliciten la práctica de las pruebas que pretendan hacer valer y adjunten los documentos pertinentes.

Vencido el término del traslado, se decretan las pruebas que fueren admisibles o las que la ANT de oficio considere necesarias, para lo cual se señala un término de diez (10) días hábiles.

Vencido el término probatorio y practicadas las pruebas en que se funde la oposición, se proceden a desatar la oposición formulada.

**20. Revisión previa a la adjudicación:** A pesar de que ya en la etapa número 13 se había revisado que el solicitante fuera sujeto de reforma agraria y se ha surtido toda una actuación para asegurarse que el inmueble es baldío, en esta etapa esos asuntos se revisan nuevamente.

**21. Resolución de adjudicación:** Finalmente la ANT expida la resolución de adjudicación contra la cual procede recurso de reposición y una vez resuelto, o en caso de no presentarse, se ordena el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Como se puede observar la ANT ya tiene facultades para entregarle el dominio de la tierra a quien es sujeto de reforma agraria y la explota económicamente por más de 5 años con cumplimiento de otros requisitos, así dichas tierras legalmente pertenezcan a otra persona, pero la realización de los anteriores 21 pasos toman años y se erigen como una talanquera casi infranqueable, inadmisibles en un contexto en el que se ha prometido a la población campesina más pobre del país una reforma rural integral que implica entre otras cosas, la formalización de la tierra.

Persistir en esos 21 pasos, o en obligar al campesino a superar las barreras ya señaladas que le llevaron a la informalidad y a recurrir a estrados judiciales para lograr que la tierra sea suya, es alimentar el escepticismo del campesino hacia el Estado, y persistir en la inobservancia del artículo 64 de la Constitución Nacional.

El Decreto 902 de 2017 en el artículo 36 pretende sustituir la realización de dos procedimientos distintos como los que se acaban de explicar por uno solo, denominado “titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición” y

ejecutarlo a través del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. Se pretende exactamente lo mismo, el cumplimiento de la función social de la propiedad y que quien aprovecha y explota la tierra legítimamente sin afectar derechos de terceros obtenga su propiedad, pero para cumplir ese fin, se vale de reformas procedimentales que se estiman urgentes y necesarias.

Sustancialmente se llega al mismo fin, pero por métodos distintos que lo único que buscan es garantizar al campesino acceso efectivo a la propiedad de la tierra, dándole el título de propiedad legalmente registrado de la tierra que de hecho hace mucho tiempo es suya.

La formalización de la propiedad rural en este caso, no entraña el uso de facultades jurisdiccionales, pues la titulación se realiza mediante acto administrativo sujeto de control judicial y no mediante sentencia. Quiere decir que, como todo acto administrativo, no aplica sobre él el efecto de la cosa juzgada y la ANT únicamente puede resolver si encuentra que no existe controversia alguna.

No se trata entonces de la declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio, sino de la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición que unifica procesalmente dos procedimientos agrarios distintos, llegando a un mismo fin sustancial por métodos distintos a los hasta ahora empleados, que durante décadas han frustrado las expectativas de la población rural más pobre, sujeto especial de protección constitucional.

Ni el artículo 36 del Decreto 902 de 2017 ni el artículo 82 de vigencias y derogatorias, modifica o deroga de manera alguna las reglas o competencias del Código Civil en materia de prescripción adquisitiva de dominio, esas reglas siguen operando tal cual como hoy operan, pero el campesino que se entere que la tierra que creía suya no lo es y busque una solución, podrá si así lo quiere acudir a un Juez por las reglas del Código Civil o la Ley 1561 de 2012, o solicitar el apoyo de la ANT para resolver su situación a través del Procedimiento Único que tenga como pretensión la formalización de tierras privadas.

### **3. Extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldío indebidamente ocupado.**

En esta sección se está demostrando que las disposiciones del Decreto 902 de 2017 no alteran sustancialmente la Ley 160 de 1994 ni la normatividad vigente, para lo

cual se inició aclarando la diferencia entre qué es sustancial y qué es procedimental, de forma que lo procedimental alude al método para ejecutar algo o llegar a una sustancia y está sujeto a cambio, mientras a lo sustancial le es irrelevante el cambio de lo procedimental mientras no altere las características fundamentales o nucleares de ella.

Si se acepta que la extinción de dominio, la clarificación de la propiedad y la recuperación de baldío indebidamente ocupado, son asuntos sustanciales contenidos en la Ley 160 de 1994 los cuales se ejecutan a través de procedimientos y ritualidades contempladas en el título 19 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, basta con demostrar que los tres asuntos permanecen intactos y que solo se modificó ese procedimiento, para aceptar que los cambios no son sustanciales y por ende no era estrictamente obligatorio llevarlos a discusión en el Congreso de la República.

Al respecto se puede observar que entre los asuntos objeto del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad enlistados en el artículo 58, se encuentra la extinción de dominio, la clarificación de la propiedad y recuperación de baldío indebidamente ocupado, pero todas las alusiones a dichos asuntos finalizan aclarando que son aquellos “de que trata la Ley 160 de 1994”.

No existe norma sustancial alguna sobre estos asuntos en el Decreto 902 de 2017 que pudiere entenderse que los modificó, únicamente alusiones a la Ley 160 de 1994 y por su parte el artículo 82 no derogó ni el artículo 48 ni el 52 que son los que los contemplan.

Se estima necesario hacer modificaciones a esos dos artículos, para el caso del artículo 48 aclarando el alcance de los títulos debidamente registrados que acreditan dominio ajeno y asumiendo una postura frente a la validez de las sentencias de prescripción adquisitiva de dominio sobre baldíos, pues estos dos temas han suscitado interpretaciones disimiles e inseguridad jurídica y por su parte se estima necesario modificar el artículo 52, creando nuevas circunstancias que permitan eximirse de la figura y aclarando el alcance de lo que debe entenderse por in explotación, pero esas discusiones, no propiamente procedimentales, quedaron aplazadas para la ley que se llevará al Congreso.

Es cierto que el hecho de que los asuntos sean tramitados por el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad implica cambios en las reglas de

juego, pero son cambios de orden procesal y pasan a explicarse ahora con mayor detalle para comprender cómo respetan lo sustancial, el debido proceso e incluso las instituciones jurídico- procesales clásicas. En suma, las modificaciones procedimentales realizadas solo buscan eficiencia administrativa, ahorro de recursos y capitalizar las lecciones aprendidas.

#### **4. Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.**

Mucho se hubiera querido aprovechar la oportunidad legislativa del Presidente para modificar lo sustancial en asuntos necesarios para el país, pero para poder iniciar ya las intervenciones en las zonas de Programas de Desarrollo Territorial PDT, y honrar el Acuerdo de Paz que exige para este 2017 formalizar 700.000 hectáreas, era necesario aplazar las discusiones profundas y sustanciales para la Ley, y expedir un Decreto instrumental con herramientas procesales que permitieran empezar ya a intervenir de manera eficaz, naturalmente sin perjuicio de que posteriormente se apruebe la Ley de Tierras y sus disposiciones sustanciales se amolden, como se tiene previsto, a la nuevas reglas procesales desde ya definidos en este instrumento.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz data de Noviembre de 2016, no se consideró factible perder 1 año de implementación, sin duda era urgente empezar ya, pero iniciar la implementación aplicando los procedimientos administrativos actuales contemplados en el Decreto 1071 de 2015, era sin duda condenar los procedimientos a reprocesos, costos elevados e ineficiencias que no permitirían nutrir el fondo de tierras en los plazos exigidos y menos formalizar en un horizonte de tiempo razonable, y con ello el fracaso el punto 1 de la Reforma Rural Integral en cuanto a tierras.

La Ley 160 de 1994 también tiene disposiciones de carácter procedimental, y el gran problema radica en que la estructura de los procedimientos administrativos para reconocer derechos de propiedad sobre los baldíos ocupados y los procesos especiales agrarios, exigen el desarrollo de una serie de etapas y ritualidades que hacen sumamente costoso e ineficiente aplicarlos en una modalidad de barrido predio a predio, pues fueron pensados para operar por demanda de los interesados, y no de manera oficiosa por una intervención integral del Estado, como la que exige el cumplimiento de las metas de la Reforma Rural Integral.

Si se piensa en una intervención con miras a identificar y resolver los conflictos sobre la tierra y generar acceso a ella, es indispensable contar con un solo procedimiento que permita tras haber realizado las visitas al predio, resolver en una sola actuación todas las circunstancias que sea necesario resolver, pero en el esquema jurídico actual cada proceso agrario es procesalmente autónomo y está exclusivamente encaminado a resolver un solo asunto, que por demás ya se conocía al momento de iniciar la actuación.

El reto es pasar de un modelo rogado que siempre actúa por demanda uno a uno como si se tratara de un proceso judicial, y cuando se actúa es porque ya se conoce cuál es el problema que el particular o el Agente del Ministerio Público desea que se resuelva, a un modelo oficioso y por oferta, en el que se barre el territorio ignorando que se encontrará en él, pues si no se hace de esta manera no se logra impacto en la ejecución de la política pública ni se cumple el Acuerdo de Paz, con la complejidad de que los procedimientos diseñados para el primer modelo no se adaptan al segundo.

En la explicación del punto 2 de la presente sección, sobre la formalización privada, se señaló que existen dos procedimientos distintos y autónomos como son la extinción de dominio y la adjudicación de baldíos y se detalló cómo es necesario hacer dos actuaciones en diferentes momentos con todas sus complejidades y ritualidades extremas que implica tramitar 21 etapas que incluso se repiten en algunos casos.

Se puso el ejemplo de la extinción de dominio seguida de la adjudicación porque se quería ilustrar que las facultades formalizadoras la ANT ya las tiene, pero se puede citar otro ejemplo diferente.

Actualmente, en el marco de un procedimiento de clarificación de la propiedad en el que se determina que un inmueble es baldío de la Nación, no es posible en la misma actuación ordenar su recuperación material, pues para esta última es obligatorio iniciar un nuevo procedimiento de recuperación de baldío indebidamente ocupado y una vez finalizado este, resta esperar que ese mismo predio sea colonizado y explotado económicamente por mínimo 5 años a sujetos de reforma agraria, para poderlo adjudicar en propiedad.

Una actuación de esta naturaleza habrá implicado agotar dos inspecciones oculares previas para determinar el mérito de dar apertura a los procesos agrarios de

clarificación de la propiedad y de recuperación de baldío indebidamente ocupado, tres actos administrativos de apertura, tres etapas de notificaciones con ritualidades innecesarias, tres etapas probatorias, tres inspecciones oculares y traslado a opositores, y tres actos administrativos susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En otras palabras, para aclarar la situación jurídica de un predio, recuperarlo materialmente y adjudicarlo a otra persona, fácilmente con el esquema jurídico de la Ley 160 de 1994, se requieren aproximadamente de 25 años en un escenario optimista, si se tiene presente que para 2014, una evaluación evidenció que aún existían en el INCODER para esa época 20 procesos iniciados en la década de los setenta.

El Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad está inspirado en la necesidad de que la intervención estatal en el territorio logre impacto y permita nutrir el fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, pero la única forma en que es viable lograrlo es yendo predio a predio en una zona focalizada a través de barrido predial. Sería torpe pretender nutrir el fondo de tierras a costas de donaciones, sin duda se requiere intervenir y aplicar la ley agraria ya existente,

A pesar de lo hasta aquí explicado, no se puede decir que el Procedimiento Único es completamente innovador, pues respeta mucho del procedimiento actual en cuanto a elementos lógicos de aplicar al realizar un procedimiento administrativo sobre la tierra, Para ilustrar qué tan profundo es el cambio de un procedimiento a otro, es necesario tener presente y traer permanentemente a colación la explicación realizada de las etapas del procedimiento de extinción del derecho de dominio en el numeral anterior, donde se asignó un numeral a cada una de ellas.

- 1) En primer lugar, ese barrido predial no iniciará a ciegas o sin una fase previa de planeación, como lo indica el artículo 60 y 65 del Decreto 902 de 2017, es necesario previamente haber conformado expedientes y analizado la información que exista de cada inmueble.
- 2) Posteriormente, con los expedientes conformados con base en fuentes institucionales como catastro y registro, se realiza la vista predial a cada inmueble en la zona focalizada, para corroborar, verificar y aclarar la información, y levantar una nueva según proceda. Estos primeros dos pasos del Procedimiento Único coinciden con las etapas señaladas en los

numerales 1 y 2, lo que pasa es que en este caso la etapa de formación de expedientes y análisis previo se realiza antes de iniciar oficialmente la actuación administrativa.

- 3) Posteriormente se realiza el informe técnico jurídico preliminar de que trata el artículo 67 del Decreto 902 de 2017, el cual coincide también con el paso señalado en el numeral 2, dado que el informe técnico jurídico realiza una valoración de la información obtenida en la visita predial.
- 4) Acto seguido se conforma el Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, lo cual no coincide ni guarda equivalencia con ninguna fase del proceso agrario, pero permitirá ahorrar todo un proceso de selección para asignación de tierras, que sin este registro de todas maneras será necesario iniciar en el contexto ordinario.
- 5) Después se actualiza el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad con base en lo obtenido en el barrido y los informes técnicos jurídicos preliminares y se da apertura a la ejecución de alguna pretensión agraria de las enlistadas en el artículo 58 del Decreto 902 de 2017. Solo hasta este paso, se sabe concretamente si se debe continuar con la intervención sobre un predio y que pretensión puntual se aplicará. En cuanto a la apertura de la actuación ya concreta este paso guarda coherencia con el señalado en el numeral 3.
- 6) Posteriormente se procede a realizar las notificaciones y publicaciones, esta vez sin abusar de los avisos radiales y aplicando reglas respetuosas del debido proceso como son las del Código Contencioso Administrativo. Este paso coincide parcialmente con lo señalado en el numeral 4.
- 7) Seguido, se abre a etapa probatoria como lo dispone el artículo 71 del Decreto 902 de 2017. Este paso coincide con lo señalado en los numerales 6, 7 y 8, con la diferencia que bajo el Decreto 902 las inspecciones oculares no siempre son obligatorias, si ya se tiene la prueba obtenida en la visita predial. Obligar a hacer una inspección ocular cuando no es necesaria porque ya se hizo es un reproceso muy costoso.
- 8) Pasada la etapa probatoria se realiza una audiencia de exposición pública de resultados, que no tiene equivalente en el proceso agrario.

- 9) Finalmente se dicta el acto administrativo que pone fin al procedimiento conforme a lo dispuesto en el artículo 73, 74 y 75 del Decreto 902 de 2017, que guarda relación con lo señalado en el numeral 10.

También el acto administrativo ordena su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, procedimiento a cargo de la misma Agencia que guarda coherencia con lo señalado en el numeral 11. No se cuenta como un numeral distinto, pues este procedimiento es interno de la Agencia, y en ese sentido no es una carga que el particular debe soportar para continuar el trámite.

Hasta esta fase, habrán quedado resueltos los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos sobre la tierra o formalización privada sin oposición. Los asuntos señalados en los numerales 4 al 8 del artículo 58 pasarán a decisión del Juez finalizando la etapa administrativa.

Nótese cómo aplicando el Procedimiento Único, la formalización que con el Decreto 1071 de 2015 se resuelve en 21 pasos, en este caso se resuelve en 9. ¿Guardan relación los ajustes expuestos con modificaciones de orden sustancial al régimen de propiedad privada o a la Ley 160 de 1994? En lo absoluto, son ajustes procedimentales y de trámite para lograr eficiencia bajo la lógica de lo masivo y lo oficioso.

Existen asuntos en los cuales la actuación de la administración va dirigida a modificar situaciones jurídicas o de hecho en detrimento de los intereses privados.

En este tipo de asuntos, históricamente la decisión final la ha tomado el Consejo de Estado tras décadas de batallas jurídicas, pero para que eso ocurriera, previamente la decisión tuvo que haber sido tomada por el INCORA/INCODER/ANT que adicionalmente tiene intereses en el conflicto que resuelve, siendo de esa manera juez y parte. Ese tipo de actos administrativos siempre son demandados ante el Consejo de Estado como lo autorizaba el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, por lo tanto en aras de lograr agilidad y suprimir trámites y ritualidades innecesarias, se estimó pertinente eliminar en estos casos la toma de decisiones por parte de la ANT, para que cuando haya conflicto, este lo dirima un Juez de la República de manera directa y sin agotamiento de la innecesaria vía gubernativa.

¿Modifica este cambio lo sustancial de los procedimientos? En lo absoluto, y máxime cuando ya venía siendo el Juez el que resolvía el conflicto. No se le está atribuyendo una función nueva, solo se está eliminando un trámite innecesario como la interposición de recursos y demandas contra las decisiones de quien ha venido siendo juez y parte.

Retomando lo relativo a la urgencia de contar con herramientas como las que son objeto de estudio, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las acciones que debe adelantar la ANT en cumplimiento de lo establecido por el Punto 1 del Acuerdo Final en materia de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural son requisito fundamental para la puesta en marcha de los PDET y los planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo.

En el caso de los PDET la relación viene dada por la necesidad de contar con la seguridad jurídica sobre la propiedad rural y naturaleza pública o privada de los predios para garantizar las demás ofertas institucionales y la promoción de las actividades del campo, como prerrequisito del desarrollo rural y el buen vivir; objetivos que deben alcanzarse con la implementación de la RRI. Así lo señala el considerando 7 del punto 1 del Acuerdo Final cuando establece que:

“Si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres”<sup>24</sup>.

Además, establece en el principio democratización del acceso y uso adecuado de la tierra que la meta de formalización en zonas PDET deberá cumplirse en un período de 7 años.

Se trata de una medida urgente, destinada además a atender a la población más afectada por el conflicto armado que está precisamente ubicada en esas zonas, donde en muchos casos también convergerán planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, pues la existencia de cultivos de uso ilícito es uno

---

<sup>24</sup> Acuerdo Final, Punto 1, p. 11.

de los criterios de priorización de los PDET según el numeral 1.2.2 del Acuerdo Final.

Los procesos de formalización de la propiedad rural y acceso a tierras son elementos necesarios para el éxito y sostenibilidad del PNIS, que está funcionando desde enero de este año, y de los planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo contemplados en el Punto 4 del Acuerdo Final. De hecho, uno de los componentes de esos planes integrales es un plan de formalización de la propiedad, el cual tiene la finalidad de “promover el acceso a la tierra para hombres y mujeres y de incentivar el proceso de sustitución de los cultivos de uso ilícito, en las áreas donde se cumplan los compromisos adquiridos por los cultivadores y cultivadoras con el PNIS se aceleraran los procesos de formalización en los términos en que lo indica el Plan de Formalización Masiva de la propiedad del que trata el sopunto 1.1.5 de la RRI”<sup>25</sup>.

Adicionalmente, como la ANT lo ha constatado en terreno durante la implementación del programa “Formalizar para Sustituir”<sup>26</sup>, no existe incentivo más poderoso para una familia campesina que abandonó los cultivos ilícitos, que la formalización de su propiedad sobre el predio o brindarle mecanismos de acceso a la tierra, para que permanezcan trabajando de la mano con la institucionalidad en su ruta definitiva hacia la legalidad.

Es entonces urgente e imperiosa la necesidad de contar con herramientas como las del Decreto 902 de 2017 para la protección efectiva de los derechos de los pobladores rurales de estas zonas, las más afectadas por el conflicto armado. La irregularidad e informalidad en el uso y tenencia de la tierra deben ser atendidas de manera inmediata especialmente allá, porque si no se solucionan prontamente los conflictos relacionados con la tierra se corre el riesgo de que se creen nuevos focos de violencia y conflictividad social.

Así lo ha reconocido la Defensoría del Pueblo en su informe sobre “Especial de Riesgo” de marzo de 2017, al determinar que “no pueden dejarse de lado otros

---

<sup>25</sup> *Ibidem.*, Punto 4, p. 114.

<sup>26</sup> Este programa surge del Convenio 112 de 2016 suscrito entre la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la ANT, el cual busca formalizar la propiedad o dotar de tierra por cualquiera de los mecanismos de acceso a 7.300 familias campesinas en los departamentos de Nariño, Cauca y Putumayo, que abandonaron los cultivos ilícitos y se encuentran en el marco de un programa de sustitución voluntaria.

factores que incrementan la conflictividad y la violencia, como la disputa por el control de economías ilegales, los conflictos agrarios y la situación aún no resuelta para numerosas víctimas del conflicto, declarada en su momento por la Corte en el Fallo y Autos sobre el estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-025 de 2004 y Autos subsiguientes)<sup>27</sup>.

Como puede notarse, los conflictos agrarios son un factor de riesgo para en la situación actual de violencia sobre líderes sociales a cargo de grupos armados ilegales, que se apropian y despojan de tierras en zonas especialmente afectadas por el conflicto. Esta apropiación y despojo es, precisamente, propiciada y se ve favorecida por la inseguridad jurídica en la que habitan los pobladores rurales.

En efecto, según la Defensoría del Pueblo *"durante el año 2016 fueron asesinados 134 líderes sociales, comunitarios y defensores(as) de derechos humanos en Colombia. Del total de víctimas, en 31% de los casos ocurrieron en el departamento del Cauca, 18 en Antioquía, 8 en Cundinamarca, 8 en Norte de Santander, 7 en Nariño y 7 en el Valle del Cauca. Estos seis departamentos reúnen el 66% de las muertes violentas cometidas contra este sector de la población"*<sup>28</sup>, y se caracterizan por la alta informalidad sobre la tierra y la baja presencia del Estado, lo cual amerita una intervención integral del Estado de manera urgente y prioritaria con medidas administrativas entre las que son esenciales las relacionadas con la adjudicación y formalización de tierras.

Adicionalmente, se debe relieves el hecho de que la ANT iniciará la formulación y puesta en marcha de planes de ordenamiento social de la propiedad rural, de acuerdo con lo establecido por el Decreto 2363 de 2015, a través la estrategia de barrido predial masivo en 23 municipios del país (ver actas de catastro multipropósito). Este será el inicio para la implementación del contenido del Acuerdo Final en materia de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, que, como se ha venido explicando, es un enfoque de acción por oferta del Estado que necesitaba los ajustes introducidos por la normatividad objeto de estudio por parte de la honorable Corte Constitucional<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo. 2017. *Informe especial de riesgo: "violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos humanos"*, p. 46.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 29.

<sup>29</sup> Al respecto ver numeral 2 del acápite sobre Consideraciones Generales del presente documento

El Decreto 902 de 2017 es entonces un instrumento para atender prontamente y de manera ágil situaciones que actualmente afectan a población vulnerable. Sin un instrumento unificado para determinar quiénes sería potenciales sujetos de acceso a tierras y formalización, como el RESO, la creación de un herramienta de administración como el Fondo de Tierras, o mecanismos procedimentales como el Procedimiento Único, la resolución ágil de conflictos de tenencia y uso de tierra que demanda el Acuerdo Final no sería posible, y se estaría prolongando en el tiempo la solución para un conflicto que afecta cada día de una manera más pronunciada un bien jurídico de especial protección constitucional.

El país requiere instituciones con herramientas que le permitan poner punto final a los conflictos sobre la tierra y hacer que sea un factor de unión y reconciliación. Instrumentos que ayuden a prevenir violaciones a derechos humanos como las que sucedieron en el conflicto armado y que aún hoy, como lo señala la Defensoría, tienen como una de sus causas las disputas sobre la tierra y la informalidad en el campo.

En resumen, la expedición del Decreto 902 de 2017 era urgente y todos los elementos contenidos en el mismo se requerían de manera inmediata, porque la ANT debe iniciar sin espera el cumplimiento de acciones en materia de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural como requisito para la puesta en marcha de medidas tan importantes como los PDET o los planes integrales de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, y para disminuir factores de riesgo de generación de nuevas conflictividades sociales en zonas del país que ya han sufrido demasiado los rigores de la guerra y están preparándose para la construcción de una paz estable y duradera. La formalización y acceso a la tierra constituyen el primer paso fundamental e inaplazable para materializar las garantías de no repetición en el campo colombiano.

En consecuencia, el Decreto Ley en cuestión cumple con el requisito de necesidad estricta.

#### **2.4. Competencia material: no regula asuntos expresamente excluidos**

Finalmente, debe señalarse que el Decreto Ley 902 de 2017 se expidió con observancia de las limitaciones establecidas en el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016. En efecto, el Presidente de la República no hizo uso de sus facultades

extraordinarias para expedir “actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos”. Además, como ya se señaló, los asuntos sustanciales y que demandan un amplio debate en el Congreso de la República, serán tramitados en un proyecto de ley.

En virtud de todo lo descrito se concluye que el Decreto Ley 902 de 2017, objeto revisión oficiosa de constitucionalidad por parte de la honorable Corte Constitucional, se ajusta a lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2016 y el desarrollo jurisprudencial de esta Corporación frente a la materia. No adolece de vicios formales ni materiales, y por el contrario constituye un instrumento para facilitar el desarrollo temprano de acciones de acceso a tierra y formalización en la implementación del Acuerdo Final, para avanzar prontamente en las bases que debe sentar la RRI para la transformación estructural del campo colombiano, que tanto ha sufrido los embates del conflicto y que tanta importancia tiene para el futuro de la construcción de una paz duradera el país.

### **III. ANÁLISIS MATERIAL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 902 DE 2017**

Ahora bien, después de revisar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales del Decreto Ley 902 de 2017 en lo que respecta a la constitucionalidad en el ejercicio de las facultades extraordinarias del Presidente de la República otorgadas por el Congreso en el Acto Legislativo 01 de 2016, debe analizarse la constitucionalidad material del su contenido.

#### **1. El acceso a tierra y la formalización de la propiedad rural como aporte a la materialización del derecho a la paz**

El derecho a la paz, como lo ha establecido esta Corporación es “constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno

de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”<sup>30</sup>.

Las facultades extraordinarias del Acto Legislativo 01 de 2016, declaradas constitucionales mediante sentencia C-699 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, y encuentran su fundamento precisamente en la búsqueda de la paz, como ya lo ha reconocido la comunidad internacional, la jurisprudencia interamericana y la constitucional. Esta última ha reconocido la relevancia del los instrumentos de justicia transicional para la paz, pero “también ha precisado que no se trata de un valor absoluto y, por ende, los procesos dirigidos a su consecución no pueden perder de vista su objetivo central, el fortalecimiento de la democracia, ni transgredir límites infranqueables para el mantenimiento de las instituciones”<sup>31</sup>. Característica que, como ya se probó más arriba respecto a los requisitos formales y materiales, cumple el Decreto 902 de 2017.

Dejando de lado la validez del vehículo a través del cual se aprobaron las disposiciones objeto de estudio, ampliamente argumentada en el presente escrito, es importante resaltar que al tratarse del desarrollo concreto de mecanismos imprescindibles y urgentes para implementar el Acuerdo Final, el Decreto 902 de 2017 se constituye en un aporte a la consecución de la paz como propósito y fin del Estado Social de Derecho, a su vez que busca garantizarlos como derecho colectivo y fundamental.

El aporte a la paz como finalidad o propósito se ve reflejado en que desarrolla un acuerdo de paz que ha fijado los aspectos centrales que deben trabajarse precisamente para alcanzar ese anhelado fin. Cada uno de los puntos del Acuerdo Final hace parte de un complejo engranaje que, de funcionar de manera armónica y coordinada, llevará a que las próximas generaciones puedan vivir en una Colombia en paz. Sin duda, la cuestión de los conflictos sobre la tierra es una de las que deben solucionarse más pronto porque, como también se ha dicho, es un factor de riesgo de generación de nuevas conflictividades sociales.

Ya lo reconoció la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, cuyo informe de febrero de 2015, aunque desde perspectivas y enfoques diferentes menciona la cuestión agraria como uno de los factores que generó o que ha permitido la

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda et. al.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortíz.

persistencia del conflicto armado en Colombia, pues los conflictos sobre la tierra terminan teniendo efectos nocivos en la ruralidad y alimentado los ciclos de violencia. Así lo explica Pizarro, quien en su relatoría dice que “todos los ensayistas coinciden en los efectos negativos que ha tenido para el país el fracaso recurrente en los diversos intentos de impulsar un sólido reformismo agrario”<sup>32</sup>.

Señala Pizarro que:

“Muchas de los problemas que deben ser resueltos para lograr cambios en la estructura agraria en América Latina, tal como lo muestran los estudios de la Organización de Estados Americanos<sup>180</sup>, los comparte Colombia:

- a. Altos niveles de inseguridad en la tenencia de la tierra.
- b. Gran número de propietarios informales.
- c. Falta de seguridad para los derechos de propiedad de las mujeres, los indígenas y las poblaciones afro descendientes.
- d. Sistemas de administración de tierras complejos y poco accesibles.
- e. Falta de información y/o desorden en las bases de datos sobre registros de propiedad.
- f. Exceso de centralización política y administrativa.
- g. Ausencia de mecanismos para el acceso al crédito usando la tierra como garantía.
- h. Conflictos por la tierra y falta de mecanismos para la resolución alternativa de conflictos.
- i. Resistencia por parte de grupos políticos y económicos.
- j. Ausencia de un marco legal e incumplimiento de normas.”<sup>33</sup>

Por su parte, en su relatoría Moncayo habla de una tesis sobre entrecruce de transición agraria y organización del estado, como propuesta para contribuir a definir los efectos del conflicto armado, según la cual:

“Los procesos históricos asociados a la construcción o redefinición de la dimensión estatal y a la incorporación del orden capitalista en la agricultura, no ocurren siempre en forma separada o independiente, sino que pueden

---

<sup>32</sup> Pizarro Leongomez, Eduardo. 2015. *Una lectura múltiple y pluralista de la historia*. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. 2015. *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*, febrero de 2015.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

entrecruzarse o sobreponerse durante lapsos determinados a lo largo del desarrollo capitalista. En este sentido, por lo tanto, las conflictividades inherentes a cada uno de ellos, pueden también mezclarse de manera compleja, como se puede apreciar en la situación colombiana de la Violencia de la primera mitad del siglo XX, o en las expresiones del mismo carácter presentadas posteriormente, inclusive en nuestra contemporaneidad<sup>34</sup>.

En este sentido, como ya se expresó, soluciones a esa conflictividad aportan a la construcción de la paz y así lo concibió el Acuerdo Final. Ahora bien, algunos de los aspectos que rescata Pizarro de estudios de la Organización de Estado Americanos, tiene respuesta en el Decreto 902 de 2017.

Los altos niveles de inseguridad en la tenencia de la tierra y el gran número de propietarios informales, incluyendo a población como las mujeres o los pueblos y comunidades étnicos, pueden atenderse con herramientas como la formalización de predio privados o la adjudicación directa, cuando se trate de situaciones de ocupación de tierras de la Nación que deben ser formalizadas. Esto, mediante un procedimiento ágil como el Procedimiento Único.

Por su parte, las problemáticas sobre sistemas de administración de tierras y de información débiles o complejos, encontraría una respuesta en el Fondo de Tierra y el RESO. Que a su vez, se constituyen en garantía para atender a sujetos de especial protección constitucional como las mujeres o los campesinos sin tierra.

Finalmente, a través de herramientas como los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y el Procedimiento, se puede atender el exceso de centralización política y administrativa, así como solucionar conflictos por la tierra, porque permiten darle un verdadero enfoque territorial y participativo a la política de tierras y permiten al estado entender la conflictividad en un determinado territorio para activar rutas adecuadas de solución de problemas sobre el uso y tenencia de la tierra.

En consecuencia, si el Decreto Ley 902 de 2017, busca hacerle frente a la conflictividad sobre la tenencia y uso de la tierra, la cual ha tenido efectos nocivos en la persistencia del conflicto armado en la paz y se constituye, como lo define el

---

<sup>34</sup> Moncayo C., Víctor Manuel. 2015. *Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente*. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, Op. cit.

punto 1 del Acuerdo Final, en uno de los temas a resolver para alcanzar el propósito constitucional de la paz y proteger derechos fundamentales, y afianzar el Estado Social de Derecho.

## 2. Medidas a favor de sujetos de especial protección constitucional

Los sujetos priorizados por el Decreto Ley objeto de revisión constitucional son los sujetos de acceso a tierra y formalización que cumplan con los requisitos contemplados en los artículos 4 y 5, y siguiendo un estricto orden de priorización, que según el artículo 20 supone *que las personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social, y que por consiguiente hayan obtenido mayores puntajes en el RESO, recibirán tierra en primer lugar, y solo se podrá asignar derechos a personas de menores condiciones de vulnerabilidad y menores puntajes cuando en la respectiva zona seleccionada ya se haya atendido la demanda de los primeros.*

En este sentido, las personas a que se les dará acceso a tierra o se les formalizará su propiedad serán los campesinos, trabajadores y las asociaciones con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente; las personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria; y, aprioristamente la población víctima y a la mujer rural.

Estas personas, de acuerdo a la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, son sujetos de especial protección constitucional y tienen “el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas destinadas a efectivizar el acceso a la propiedad rural y el mejoramiento de su calidad de vida, en términos de dignidad humana”<sup>35</sup>. En el caso de los campesinos y trabajadores agrarios, debe cumplirse ciertos criterios para que sean considerados como tal, lo que hace que solo sea en las siguientes situaciones:

- a. Los hombres y mujeres campesinos y trabajadores agrarios en situación de marginalidad y pobreza;
- b. La población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor y aquellas comunidades campesinas que

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU- 426 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.<sup>36</sup>

Además, se ha reconocido “que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o con el campo”<sup>37</sup>, de ahí que el artículo 64 de la Constitución Política establezca el deber del Estado de adoptar medidas en materia de acceso a tierra, incluyendo a trabajadores agrarios<sup>38</sup>, que desde hace pocos años también implican acciones de formalización de la tierra privada<sup>39</sup> que explotan para hacerlos propietarios de ella. En cumplimiento de ese deber se establecen las medidas del Decreto Ley 902 de 2017 y definen en mecanismos ágiles para atender de manera prioritaria a aquellos campesinos y trabajadores agrarios que se encuentran en las más complejas situaciones de vulnerabilidad y marginalidad económica, especialmente a quienes también son víctimas del conflicto o mujeres rurales.

Las personas que hacen parte de esos últimos grupos poblacionales gozan de especial protección por el solo hecho de ser víctimas de conflicto, como lo han analizado sentencias como la T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento respecto a población desplazada, la C-370 de 2006 cuando revisó la constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz o aquellas que han analizado la constitucionalidad de la Ley 1448 de 2011, entre otras. A ellas también se les da prioridad en el acceso a tierra y formalización, conforme a los artículos 4 y 20 del Decreto Ley 902 de 2017.

La protección a la mujer rural, como sujeto de especial protección constitucional, supone “el reconocimiento de la discriminación histórica y estructural de la mujer, así como de su especial vulnerabilidad en contextos rurales y del conflicto, exige la adopción de medidas en su beneficio, en pos de garantizar acciones afirmativas tendientes a superar el estatus discriminatorio”<sup>40</sup>. En este sentido, el Decreto 902 de 2017 adopta medidas como el reconocimiento a la economía del cuidado

---

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1006 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>39</sup> Desde el 2012 la formalización de la propiedad privada es también una preocupación del Estado y por eso se adelantan hoy programas para que los campesinos puedan tener su título. La Ley 1753 de 2014 contempla en su artículo 103 esta idea, al igual que el desarrollo legislativo de la Ley 1561 de 2012.

<sup>40</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-426 de 2016, Op. cit.

considerando que estas actividades también constituyen explotación económica, prioriza su atención y define que adjudicación se hará a la pareja en conjunto cuando a ellos haya lugar.

En lo que hace referencia a los grupos étnicos, para quienes la Constitución Política y a jurisprudencia también establecen medidas de protección especial, donde el territorio juega un papel central como se desprende del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo o del artículo 63 constitucional al ser condición fundamental para su pervivencia como pueblos.

Las salvaguardas que se establecen fueron desarrolladas en el marco de la consulta previa que se adelantó con una metodología especial, adelantada como lo explicó el Ministerio del Interior a la honorable Corte Constitucional en lo que fue solicitado por el auto de apertura de este proceso de revisión de constitucionalidad. Se trata de disposiciones que reivindican las Leyes y procedimientos especiales que regulan el tema de los derechos territoriales de pueblos indígenas y comunidades negras, como las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, y el Decreto 2333 de 2014. Expedidas en desarrollo del artículo 63 de la Constitución y de la especial protección constitucional que tienen los grupos étnicos. En este sentido, el Procedimiento Único no recoge procesos de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos o tierras colectivas, como lo establece el artículo 59 del Decreto Ley bajo estudio y la salvaguarda sobre ordenamiento social de la propiedad rural del artículo 42.

En cuanto al pueblo Rrom, en consonancia con el artículo 13 de la Constitución y a sus características como grupo étnico, se dispuso en el artículo 17 del Decreto Ley que se está analizando la implementación de un programa especial de acceso a tierra para esta comunidad, el cual en materia de tierras permite el acceso individual o colectivo a tierras y la adjudicación de subsidios, con su respectivo proyecto productivo y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del mismo cuerpo normativo.

En general, el Decreto Ley bajo estudio, desarrollando lo establecido por el Acuerdo Final, consagra medidas para avanzar en la garantía de derechos de sujetos de especial protección constitucional con medidas y procedimientos ágiles para empezar en el corto plazo a garantizarles el acceso a tierra y la formalización, de tal forma que tengan condiciones que les permitan mejorar la calidad, de a mano de programas de dotación de bienes públicos en las zonas rurales más afectadas por el conflicto armado que se adelantarán con los PDET o el PNIS, lo cual redundará en

una protección del campo como bien jurídico de especial protección constitucional<sup>41</sup>. Implementar el Acuerdo Final en aplicación de los instrumentos que otorga el Decreto Ley 902 de 2017 se traduce en proteger a los que la Constitución y la honorable Corte Constitución han considerado más vulnerables, lo cual implica afianzar el Estado Social de Derecho y sentar bases sólidas para la construcción de una paz estable y duradera.

### 3. Progresividad en el acceso a tierras

Como se ha señalado, las modificaciones introducidas a través del Decreto Ley 902 de 2017 son instrumentales en tanto identifican y corrigen obstáculos en el desarrollo del imperativo constitucional de garantizar que los campesinos y trabajadores agrarios sean propietarios rurales, consagrado por el artículo 64 constitucional, además de contener medidas para otros sujetos de especial protección constitucional como la población víctimas del conflicto o las mujeres.

Se trata de una normatividad que pretende cumplir con el mandato constitucional inequívoco para el Estado de adoptar medidas para garantizar el derecho de acceso a tierra campesinos y trabajadores agrarios sean propietarios<sup>42</sup>, el cual supone:

“(i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.”<sup>43</sup>

En ese sentido, uno de los elementos ese mandato superior supone que la propiedad sobre la misma que debe garantizársele a campesinos y trabajadores agrarios, la cual, como lo establece la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional busca “asegurar un título de propiedad de los trabajadores agrarios,

<sup>41</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.

<sup>42</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2017, Op. Cit.

<sup>43</sup> Ibídem.

en forma individual o asociativa”<sup>44</sup>. El otro, directamente relacionado, supone que las maneras de lograrlo pueden ser “la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra;”<sup>45</sup> entre otros. Acorde con ello, se abordarán algunos aspectos previstos por el decreto que se estiman como avances frente al sistema de asignación de tierras previsto por la Ley 160 de 1994 así:

- **Unificación de programas.** El régimen de programas de acceso a tierras contenido en la Ley 160 de 1994 es variado y abigarrado. Es posible identificar por lo menos tres tipos de programas inspirados en los mismos propósitos de dotar de tierras a los campesinos y superar los fenómenos de concentración y fraccionamiento de la propiedad (ordinal 2, artículo 1 de la mencionada Ley). El primero de ellos se consignó en el capítulo IV, bajo la denominación de Subsidio y Crédito y consistía en la asignación de un aporte estatal, por regla general no reembolsable, que se asignaba al campesino para que adelantara el proceso de comprar del predio y pagará con ello hasta el 70% de su valor. Este programa fue objeto de cuatro modificaciones dispuestas por los planes de desarrollo expedidos entre 2003 y 2015<sup>46</sup>. El segundo programa es conocido bajo la denominación de adjudicación de predios del FNA en el que el Incora e Incoder adquirían predios, los incorporaban a su patrimonio y posteriormente los adjudicaban. El tercer programa es el de titulación de baldíos en el que se identificaban sujetos que desarrollaban ocupaciones con una duración igual o mayor cinco años (5) y una explotación de por lo menos 2/3 partes del predio procediendo a realizar su titulación.

---

<sup>44</sup> Ibídem.

<sup>45</sup> Ibídem.

<sup>46</sup> A través de la Ley 812 de 2003 se dispuso la modificación del programa señalando que el valor del subsidio podía cubrir hasta el 100% del valor del inmueble, agregando además que sería complementado con recursos para el adelantamiento del proyecto productivo. Posteriormente a través de la Ley 1151 de 2007 se señaló que su adjudicación debía operar por procedimientos de libre concurrencia. En el año 2011 a través de la Ley 1450, se dispuso que el Consejo Directivo del Incoder podía definir los casos en los que la adjudicación del subsidio podía operar de manera directa, permitiendo además que los recursos que se asignaran en las vigencias siguientes pudiesen destinarse a la atención de quienes ya se habían postulado como aspirantes en las convocatorias hasta ese momento abiertas. Finalmente, a través de la Ley 1450 de 2011 se modifica el sistema de adjudicación de las convocatorias nacionales, para señalar que su adjudicación se efectuaría en las zonas focalizadas por el Gobierno Nacional.

Ciertamente es distinto asignar un subsidio para la compra de tierras que adjudicar un inmueble, incluso la adjudicación difiere dependiendo de su naturaleza. Empero los tres procesos guardaban algunas similitudes en tanto, estaban fundados en los mismos derroteros. Pese a ello las diferencias resultaban radicales, para el FNA se exigía que los aspirantes no tuvieran patrimonios superiores a 100 salarios mínimos, para subsidio no mayores a 200 y para baldíos hasta 1000. Los procedimientos para la determinación de sus beneficiarios también resultaban bastante diferentes. Así mismo, efectuadas las adjudicaciones los regímenes de limitaciones a la propiedad también resultaban bastante distintos: para FNA se prohibía su enajenación por un término de quince (15) años sancionable con caducidad administrativa, para el subsidio la prohibición era de doce (12) años sancionable con la condición resolutoria, y para baldíos no había prohibición de enajenación, pero sí la de constitución de gravámenes.

Frente a dicho panorama heterogéneo el Decreto Ley 902 busca establecer reglas más claras sobre la determinación de los sujetos aspirantes, el procedimiento para su adjudicación y las limitaciones al ejercicio de la propiedad derivadas del acto de titulación. Dar mayor claridad sobre dichos aspectos no solo facilita la ejecución institucional de tales programas, sino que además asegura que la oferta institucional sea conocida con mayor precisión.

En ese sentido se definen los sujetos de acceso a tierra y focalización, así como el RESO. Los artículos 2 a 6 del Decreto Ley regulan lo relativo a los sujetos de acceso a tierra y formalización. El artículo 2 habla en general de quiénes serán considerados como tal y el artículo 3 delimita los programas de acceso a tierras a nacionales colombianos que reúnan los requisitos de los artículos 4 y 5.

Los artículos 4 y 5 definen quiénes serán considerados sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito. Los primeros accederán prioritariamente y sin pagar contraprestación alguna a medidas de acceso a tierras como la adjudicación de baldíos o de subsidio de tierras, al igual que a la formalización de su tierra si todavía no cuentan con el título. Los sujetos a título parcialmente gratuito pagarán una contraprestación proporcional a su capacidad de pago y atendiendo a su situación de vulnerabilidad, como lo establece el artículo 7. Por su parte, el artículo 6

establece los sujetos de formalización a título oneroso, quienes, como su denominación lo indica, solo accederán a medidas en materia de formalización pagando la totalidad de la contraprestación que se defina en los términos del artículo 7 y una vez se hayan adelantado la acciones atendiendo al estricto orden de priorización que establecen los artículos 20 y el 36.

Estos sujetos de acceso a tierras y formalización de los artículos 4 y 5 deben someterse al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 8 por un término de 7 años *contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo que se asigne la propiedad*. Se trata de una medida que está directamente relacionada con la regla de inembargabilidad del artículo 21, ambas pensadas para evitar que la persona que ha sido beneficiaria de un predio lo venda poco después de recibirlo o incumpla normas sobre protección y conservación de los recursos naturales, entre otros.

La necesidad de regular los requisitos para todos los posibles sujetos que se encuentren en el campo, hace referencia a la importancia de poder abordar los territorios rurales como un todo en el que convergen diferentes tipos de propietarios, poseedores, tenedores, y personas que no tienen un pedazo de tierra para trabajar. El barrido predial debe ir predio a predio y eso implica tener claro este panorama. Lo que sí debe siempre quedar claro, es que la atención a uno u otro sujeto estará siempre sometida al estricto orden de priorización que define el Decreto Ley y que queda consignado en el RESO.

La definición de estos tres tipos de sujetos y las reglas de priorización en su atención e incorporación al RESO, además, suponen un desarrollo del artículo 13 de la Constitución Política, que en el caso de los campesinos y trabajadores agrarios se relaciona con el contenido del artículo 64 superior. Reconoce que no todos los potenciales beneficiarios de programas de acceso a tierra y formalización de la propiedad rural están en las mismas condiciones sociales y económicas, y define criterios y medidas para que el Estado atienda primero a los más vulnerables, estableciendo medidas a favor de sujetos de especial protección constitucional, como ya se señaló.

- **Equidad en la distribución.** La expedición de la mayoría de los estatutos agrarios partió de la identificación de dos fenómenos relacionados con la tenencia de la tierra. De un lado la constitución de propiedades de grandes

extensiones en cabeza de pocos titulares y la alta presencia de minifundios y de sujetos sin acceso a tierras<sup>47</sup>. Pese a ello se mantuvo como una figura válida para la apropiación y titulación de los terrenos baldíos a la ocupación por iniciativa de los mismos particulares. La figura de la ocupación previa como prerrogativa para lograr la titulación de baldíos surgió en un contexto histórico abiertamente distinto al que hoy vivimos: en principio la titulación de baldíos se orientaba a un claro propósito de consolidar la soberanía nacional del territorio, por ello el Gobierno no solo permitía, sino que promovía que los particulares ocuparan vastas zonas del país para después efectuar su titulación.

Dichas condiciones son hoy distintas, por cuanto los objetivos que deben condicionar los programas de dotación de tierras deben ser distintos. Ello explica porque el Decreto Ley 902 establece tres tipos de sujetos, de un lado, aquellos para quienes el acceso debe ser completamente gratuito por tener mayores condiciones de vulnerabilidad económica que representan mayores dificultades; y, los sujetos a quienes se les adjudica a título parcialmente gratuito, en tanto se ubican en segmentos cuyas condiciones de vulnerabilidad económica les permite asumir proporcionalmente a su patrimonio el pago de ciertas sumas de dinero que deben destinarse a nuevos programas de adjudicación.

- **Formalización de la propiedad privada:** La Ley 160 de 1994, como se ha dicho, nada contempla en materia de formalización de la propiedad privada rural, pues el momento de su expedición no era un asunto que recogía la política de tierras de país. Este tema se introduce en la política pública desde 2012 y hoy en día resulta prioritario para garantizar que los campesinos y trabajadores agrarios sean propietarios, pues la ANT, como ya se presentó ampliamente, podría hacerlo, pero declarando previamente la extinción de dominio para luego adjudicar ese baldío reservado y después de muchos años. Precisamente por eso, y con la finalidad de contar con medidas progresivas y eficaces para la materialización de los derechos contenidos en

---

<sup>47</sup> La exposición de motivos de la Ley 135 de 1961 identificó el problema y planteó como solución la implementación de programas de dotación de tierras dirigidos por el estado. Las tres modificaciones hechas a dicha Ley -Ley 1era de 1968, Ley 4ta de 1973 y Ley 30 de 1988- estuvieron orientadas a modificar los medios para conseguir dichos propósitos. La Ley 160 de 1994 nuevamente planteó como objetivo corregir dichos fenómenos de propiedad y justificó sus innovaciones como medios más eficaces.

el artículo 64 constitucional, el Decreto Ley contempla la figura de la formalización de la propiedad privada vía administrativa cuando no haya oposición.

- **Reconocimiento del trabajo femenino.** Los fenómenos de apropiación de las tierras históricamente han marginado a ciertos sectores de la sociedad y dentro de ellos sin duda la mujer ha sido objeto de las mayores discriminaciones. Pese a ello las labores femeninas han sido claves en el aprovechamiento de los predios rurales.

Legislaciones anteriores intentaron corregir tales condiciones a través del imperativo que obligaba a realizar las titulaciones de manera conjunta a los cónyuges o compañeros permanentes. La medida no resultó suficiente, pues las titulaciones y los procesos de formalización premiaron a aquel quien directamente ejercía las actividades de aprovechamiento, considerando accesorio las actividades de cuidado de la familia, preparación de alimentos entre otras. El Decreto Ley 902 juzgó que una verdadera transformación en la distribución de los derechos de propiedad que fuera incluyente con las mujeres, debía partir del reconocimiento de sus labores tradicionales. En tal sentido, incorporó como actividades que deben ser valoradas las consideradas bajo la denominación de economía del cuidado. Con ello se busca que los procesos de acceso a tierras y los de formalización de la propiedad reconozcan en tales actividades el fundamento para el reconocimiento de los derechos de propiedad a las mujeres.

Pues bien, como la honorable Corte Constitucional ya lo ha definido, “el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”, y precisamente ese es el objetivo del Decreto 902 de 2017, bien sea a través de la adjudicación de tierras de la Nación o de subsidios, o formalizándoles la propiedad que poseen y dándoles el título.

Además de garantizar la propiedad sobre la tierra rural mediante diferentes mecanismos, el derecho de acceso a la tierra, como lo señala la jurisprudencia constitucional, también supone desarrollo de proyectos agrícolas y el “acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población

rural”<sup>48</sup>. En esto hay algunas normas del Decreto Ley que buscan tender puentes con otras políticas o proyectos que logren ese acceso integral del que habla la honorable Corte Constitucional y que también está recogido en el Acuerdo Final. Disponer que cada predio rural entregado mediante programas de acceso a tierra o formalización esté acompañado de proyecto productivo y asistencia técnica es un desarrollo de eso.

Igualmente, el Decreto Ley 902 establece que la ANT deberá articularse con otras entidades para lograr la integralidad del acceso, lo cual se ve potencializado por la idea de ejecutar las acciones en materia de acceso a tierras y formalización, la política de ordenamiento social de la propiedad rural, desde el territorio y con la participación de las comunidades y autoridades locales. Reconociendo dinámicas territoriales y adelantando rutas acordes a las mismas, como se pretende con los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, articuladas con las autoridades locales y nacionales encargadas de acompañar esos procesos de acciones de disposición de bienes públicos en lo rural, como sucederá en zonas PDET, se logrará esa integralidad para garantizar el derecho de acceso a tierra. Las disposiciones generales del Decreto Ley sobre proyectos productivos y articulación para el acceso integral, pero sobre todo las relativas a los planes de ordenamiento mencionados y el Procedimiento Único, son la llave para el progreso del campo.

Adjudicar o formalizar son el paso previo a muchas otras inversiones y acciones estatales para que el campo, como bien jurídico de especial protección constitucional, y sus habitantes más vulnerables, como sujetos de especial protección constitucional tengan cambios estructurales que le aporten a su desarrollo sostenible y al buen vivir de los pueblos, objetivos que no son un invento del Acuerdo Final, por el contrario, son fines de todo Estado Social de Derecho que en Colombia están íntimamente ligados a la superación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

En conclusión, la constitucionalidad material del Decreto Ley 902 de 2017 está dada por tratarse de una normatividad que pretende avanzar en la garantía de los derechos de sujetos de especial protección constitucional, en especial al acceso a la tierra y formalización, como medida que también favorece al campo, bien jurídico que también goza de protección especial. Es una pieza más de las herramientas que, según la honorable Corte Constitucional, hacen parte del “diseño de una

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2017, Op. Cit.

estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”<sup>49</sup>, y que potencializa su importancia por su aporte a la materialización de la paz como finalidad de la Carta Política, de la paz como anhelo de generaciones de colombianos, de la paz como una oportunidad para que las brechas sociales disminuyan y se sienten bases sólidas para dejar décadas de conflicto armado atrás.

#### **IV. PETICIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Agencia Nacional de Tierras respetuosamente solicita a la honorable Corte Constitucional declarar exequible 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 de acceso y formalización y el Fondo de Tierras”*.

---

<sup>49</sup> Ibídem.