



## MEMORANDO

30 de Abril de 2019

**\*20191030019403\***

Al responder cite este Nro.  
20191030019403

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

**DE:** **JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**  
Jefe (E) Oficina Jurídica

**ASUNTO:** **Concepto jurídico** – Radicado 20194100002373 - Aplicación de limitaciones de adjudicación de baldíos a procesos iniciados por el extinto INCODER.

La Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, solicita se expida concepto jurídico, relacionado con la aplicación de limitaciones de adjudicación de baldíos según el Decreto 902 de 2017; conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

### 1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación plantea como hechos de su consulta los siguientes:

1. *¿Los actos administrativos de adjudicación de baldíos a persona natural, de procesos de rezago de INCODER, que comenzaron con Ley 160 de 1994, y serán expedidos en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, deben contener la obligación contenida en el artículo 8 de dicho Decreto, el cual limita por un término de siete (7) años la transferencia del dominio sin autorización expresa de la ANT, siendo diferente el régimen contenido en la Ley 160 de 1994, el cual no limitaba la venta total del predio, únicamente su fraccionamiento?*
2. *En el evento que la obligación, indicada en el punto anterior, sea impuesta a los procesos iniciados en Ley 160 de 1994, ¿debe modificarse aquellos actos administrativos de adjudicación de baldíos expedidos por el extinto INCODER, que quedaron pendientes de registro?*



3. *Así mismo, teniendo en cuenta que el artículo 73 de la Ley 160 de 1994 fue derogado por el Decreto 902 de 2017, ¿la restricción sobre gravamen hipotecario debe estar contenida en el acto administrativo de adjudicación?*
4. *Para aquellos actos administrativos de adjudicación expedidos por el extinto INCODER o INCORA, que no culminaron con el registro, y los cuales cuentan con las obligaciones contenidas en la Ley 160 de 1994, ¿deben modificarse?, o ¿pueden ser enviados a registro imponiendo una limitación derogada por el Decreto Ley 902 de 2017, como es la del gravamen hipotecario?*
5. *Finalmente, en el evento de no imponer la obligación contenida en el artículo 8 del Decreto 902 de 2017, dando aplicación al régimen de favorabilidad contenido en el artículo 27 de la norma ibídem, y tampoco imponer la limitación del gravamen hipotecario, ¿la adjudicación quedaría sin limitaciones de dominio?*

## 2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia, procedo a emitir respuesta frente a cada uno de sus solicitudes, previo las siguientes consideraciones:

- **Sobre el régimen de transición de la norma – Circular 02 de 2018 ANT**

En efecto, el Decreto 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” adicionó y modificó varios preceptos normativos de la Ley 160 de 1994; sin embargo, en relación con las solicitudes en proceso de adjudicación en el artículo 27 estableció:

**Artículo 27. Solicitudes en proceso.** *En los casos en que el ocupante haya elevado su solicitud de adjudicación con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto ley se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación.*

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

*A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente Decreto Ley.*



*Parágrafo. Para los casos de los territorios de los pueblos y comunidades étnicas se aplicará lo establecido en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como sus normas reglamentarias.*

Teniendo en cuenta el régimen de transición y el de favorabilidad dispuesto por el Decreto 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras – ANT procedió a emitir la Circular 02 de 2018, mediante la cual imparte el “*Lineamiento No. 02 -2018: Interpretación régimen de transición de los artículos 27 y 81 del Decreto Ley 902 de 2017*” en el que se realiza un análisis preciso frente a la aplicación de los regímenes y se indica entre otras cosas:

*“De acuerdo con el inciso primero de este artículo [Artículo 27 Decreto 902 de 2017], se aplicará en su integridad el régimen más favorable para lograr la adjudicación, a aquel ocupante, que haya solicitado un predio de la Nación, antes del 29 de mayo de 2017, fecha de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017.*

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

*Teniendo en cuenta, que es el solicitante de la adjudicación quien conoce perfectamente sus condiciones subjetivas, la Agencia Nacional de Tierras le expondrá los requisitos para acceder al título de su predio en uno u otro régimen legal y permitirá que el aspirante escoja el que considere le favorece más. (...) la facultad de elegir el régimen más favorable hace referencia a los casos de terrenos baldíos. (...).*

*(...) independientemente de si el aspirante eligió entre uno u otro régimen sustancial (...) implicará la elección de las normas procedimentales y sustanciales de un solo cuerpo normativo”. (Negritas fuera del texto)*

- **Sobre la ultraactividad de la ley**

Así mismo, es pertinente hacer referencia a que, el caso objeto de estudio está relacionado con un procedimiento cuyas actuaciones administrativas, inician en vigencia de una ley en particular que es derogada en el transcurso de un trámite que termina siendo resuelto en vigencia de una nueva ley. Motivo por el cual, es preciso, hacer mención al efecto de la “ultraactividad de la ley” desarrollado en sendas jurisprudencias de la Corte Constitucional donde ha expresado:

*“La ultraactividad puede ser definida como aquella “situación en la que una norma sigue produciendo efectos jurídicos después de haber sido derogada. Estos*



*efectos se dan de manera concurrente con los efectos de la ley derogatoria, pero sólo frente a ciertas situaciones que se consolidaron jurídicamente a partir de lo contenido en la norma derogada mientras estuvo vigente. El efecto ultractivo es la consecuencia de la irretroactividad, y por ello se fundamenta también en el respeto que nuestro orden jurídico garantiza a las situaciones jurídicas consolidadas, respecto de los efectos de normas nuevas<sup>1</sup>.*

1. *¿Los actos administrativos de adjudicación de baldíos a persona natural, de procesos de rezago de INCODER, que comenzaron con Ley 160 de 1994, y serán expedidos en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, deben contener la obligación contenida en el artículo 8 de dicho Decreto, el cual limita por un término de siete (7) años la transferencia del dominio sin autorización expresa de la ANT, siendo diferente el régimen contenido en la Ley 160 de 1994, el cual no limitaba la venta total del predio, únicamente su fraccionamiento?*

Es necesario señalar que en el caso bajo estudio y conforme al artículo 27 ya citado, el adjudicatario podrá escoger el régimen que le sea más favorable. Dicha escogencia de régimen implica asumir sus reglas de manera integral, es decir, que si se opta por el régimen de la Ley 160 de 1994 en un caso cuyos procedimientos iniciaron antes del 29 de mayo de 2017, continuarán su trámite hasta su culminación con el procedimiento establecido por dicha ley y no habría lugar a imponer la obligación del Artículo 8 del Decreto 902 de 2017.

2. *En el evento que la obligación, indicada en el punto anterior, sea impuesta a los procesos iniciados en Ley 160 de 1994, ¿debe modificarse aquellos actos administrativos de adjudicación de baldíos expedidos por el extinto INCODER, que quedaron pendientes de registro?*

Con fundamento en las precisiones realizadas en el punto anterior, y atendiendo a que la definición de un régimen jurídico para atender una situación implica la vigencia de todas las reglas que lo regulan, si el acto administrativo fue expedido en vigencia de la Ley 160 de 1994, su registro procederá conforme a dicho procedimiento y no existirá lugar a modificarlo para incluir obligaciones establecidas en el Decreto 902 de 2017.

Adicionalmente, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, la cual consiste en considerarse válidos mientras no hayan sido anulados por una autoridad judicial, por tanto el acto administrativo se encuentra vigente y a la fecha sería procedente su registro.

3. *Así mismo, teniendo en cuenta que el artículo 73 de la Ley 160 de 1994 fue derogado por el Decreto 902 de 2017, ¿la restricción sobre gravamen hipotecario*

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 110 del 22 de febrero de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva



*debe estar contenida en el acto administrativo de adjudicación?*

Se reitera los criterios de interpretación que dan sustento a la aplicación del régimen de favorabilidad previsto en el artículo 27 del Decreto 902 de 2017, en donde dispone que las personas ocupantes de baldíos con anterioridad al 29 de mayo de 2017, tienen la posibilidad de escoger la aplicación de régimen jurídico que considere más favorable, y sus casos serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en el régimen definido, en ese orden de ideas se puede establecer que el gravamen establecido en el Artículo 73 sería incorporado de conformidad al régimen escogido por el adjudicatario, solo si este llegase a ser el de la Ley 160 de 1994.

4. *Para aquellos actos administrativos de adjudicación expedidos por el extinto INCODER o INCORA, que no culminaron con el registro, y los cuales cuentan con las obligaciones contenidas en la Ley 160 de 1994, ¿deben modificarse?, o ¿pueden ser enviados a registro imponiendo una limitación derogada por el Decreto Ley 902 de 2017, como es la del gravamen hipotecario?*

Como se señaló en la respuesta al numeral 2, los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, la cual consiste en considerarse válidos mientras no hayan sido anulados por una autoridad judicial, por tanto sería procedente su registro.

En lo que respecta a las normas procesales que regulan las actuaciones administrativas agrarias, deberá apelarse a lo precisado en la respuesta a numeral 1, en tanto el principio de la ultractividad de la Ley, es decir, es claro que una norma derogada puede continuar produciendo efectos en torno a ciertas actuaciones y diligencias previamente iniciadas.

De acuerdo a lo anterior, deben respetarse los términos, actuaciones y diligencias que se iniciaron bajo la observancia de la norma vigente al tiempo de la iniciación del proceso de adjudicación y en ese sentido, en criterio de esta Oficina Jurídica no habría lugar a modificación del acto administrativo y por ende, procede su remisión a registro.

5. *Finalmente, en el evento de no imponer la obligación contenida en el artículo 8 del Decreto 902 de 2017, dando aplicación al régimen de favorabilidad contenido en el artículo 27 de la norma ibidem, y tampoco imponer la limitación del gravamen hipotecario, ¿la adjudicación quedaría sin limitaciones de dominio?*

Conforme a la descripción ya realizada, se reitera que la elección del régimen jurídico **implicará la elección de las normas procedimentales y sustanciales de un solo cuerpo normativo, en ese sentido**, no existe razón, para interpretar que en algún caso la adjudicación quedaría libre de gravámenes toda vez que si se opta por el régimen de la Ley 160 de 1994 se dará aplicación al Artículo 73 y si se trata de optar por el régimen del Decreto 902 de 2017 se dará aplicación al artículo 8.



El campo  
es de todos

Minagricultura



Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta, y se circunscribe al cumplimiento del marco legal aplicable así mismo, no tienen fuerza vinculante y solo son considerados como una fuente de interpretación del ordenamiento jurídico.

Cordialmente,

**JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**  
Jefe (E) Oficina Jurídica ANT

Proyectó: Ana. Rodríguez Abogada Contratista  
Revisó: Diana. Díaz- Abogada Contratista

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

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

**Línea de Atención en Bogotá**  
(+57 1) 5185858, opción 0

**Agencia Nacional de Tierras**  
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia  
**Sede Servicio al Ciudadano**  
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH  
[www.agenciadetierras.gov.co](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511