



MEMORANDO

23 de Abril de 2019

20191030050573

Al responder cite este Nro.
20191030050573

PARA: **RAFAEL ENRIQUE HURTADO CAMACHO**
Subdirector (E) de Sistemas de Información de Tierras

DE: **JORGE ANDRES GAITAN SANCHEZ**
Jefe (E) Oficina Jurídica

Asunto: Alcance al concepto Rad. 20192200023253 relacionado con unas Inquietudes frente a la Inscripción de Sujetos de Ordenamiento – FISO. Rad.20192200023253

Respetado Doctor Hurtado,

De manera atenta y en ejercicio de la competencia reglada por el artículo 13 numerales 1º, 6º y 8º del Decreto 2363 de 2015, me permito precisar la respuesta al memorando 20192200023253, por el que solicita a esta Oficina Jurídica resolver, por vía de concepto, lo relacionado con un interrogante que quedo sin resolver frente a las inquietudes que han surgido en torno a la interpretación y aplicación de algunas de las reglas que definen la inclusión de beneficiarios al Registro de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad (RESO).

Pregunta la Subdirección de Sistemas de Información, frente a las solicitudes de ingreso al Registro Único de Sujetos de Ordenamiento (RESO), realizado mediante el diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) como interpretar :“(…) *¿La declaración bajo juramento realizada en el Formulario de inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO pregunta No. 57, donde el solicitante manifiesta que el predio cuenta (o no) con condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo, es suficiente acervo probatorio para determinar su inclusión o no en el RESO?* “

I. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia y que se expone en su memorando, es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

El Título II del decreto ley 902 de 2017, regula los aspectos relacionados con el Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO. Este registro es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo final para la



implementación del conflicto y una paz estable y un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización previstas en dicho Acuerdo. Por lo que, el articulado de este título hace referencia a aspectos como la creación del registro de sujetos de ordenamiento (artículo 11); la relación de este registro con el Fondo de Tierras (artículo 12); los criterios para la asignación de puntos para el RESO (artículo 13); la forma de ingreso y clasificación en el RESO (artículo 14) y la promoción de la inscripción en el RESO (artículo 15).

Entonces tenemos, que el Decreto Ley 902 de 2017 señala en su artículo 4:

“Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como 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, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:

- 1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.*
- 2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.*

De otra parte, el Artículo 15 señala:

“Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo. Constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años.



Lo anterior sin perjuicio de las acciones penales respectivas. La Agencia Nacional de Tierras revisará de forma permanente los supuestos de hecho de los aspirantes, y podrá excluir del RESO a aquellos que no tengan las condiciones de elegibilidad fijadas en el presente decreto ley, o proceder a su debida categorización.

II. PROBLEMA JURÍDICO

Manifiesta la Subdirección de Sistemas que con ocasión a la valoración de las solicitudes de ingreso al Registro Único de Sujetos de Ordenamiento (RESO), realizado mediante el diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO), se han evidenciado dificultades para precisar el alcance de las excepciones consagradas en los artículos 4 y 5, numerales 2º y 3º, del Decreto-Ley 902 de 2017, que permiten la dotación y formalización gratuita o parcialmente gratuita de tierras en favor de personas propietarias de predios rurales y/o urbanos, a condición de que los mismos estén destinados a vivienda o cuando quiera que sus características físicas o jurídicas impidan la implementación de un proyecto productivo.

Al respecto el Decreto-Ley 902 de 2017 Artículo 4 numeral 2o, señala como una de las excepciones para que se pueda ingresar al RESO, el sujeto de acceso a tierra que ostente una propiedad pero que la misma no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

Advierte la dependencia solicitante, que una comprensión literal de las normas mencionadas conduciría a permitir que un propietario de un predio sea cobijado por la regla exceptiva, generándose con ello tensiones y contradicciones con los propósitos sobre los que descansan los planes y programas a cargo de la ANT, como lo es, principalmente, el de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina a través de la dotación de tierras en beneficio de quienes carecen de ella y de quienes la tienen de forma insuficiente.

Como se debe interpretar entonces la aplicación de la pregunta: **¿La declaración bajo juramento realizada en el Formulario de inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO pregunta No. 57, donde el solicitante manifiesta que el predio cuenta (o no) con condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo, es suficiente acervo probatorio para determinar su inclusión o no en el RESO?**

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Los artículos 1, 2, 4, 64 y 83 de la Constitución Política.
2. El Acuerdo Final para la terminación del conflicto.
3. El Acto Legislativo 01 de 2016.
4. La Ley 160 de 1994.
5. El Decreto-Ley 902 de 2017.
6. La Resolución 740 de 2017, modificada por la Resolución 108 de 2018.

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

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



IV. CONSIDERACIONES:

Por haber sido elevada al rango de norma constitucional a través de la figura del bloque de constitucionalidad, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera constituye no solo un referente inmediato de validez, sino el primer parámetro de interpretación de toda medida legislativa o reglamentaria que se expida para su cumplimiento e implementación del Acuerdo concentró decididamente los programas gratuitos de acceso a tierras en la población vulnerable que, teniendo vocación agraria, carece de tierra o la tiene de forma insuficiente.

A partir de lo dicho puede sostenerse que los requisitos, exigencias y excepciones contenidas en los artículos 4 y 5 del pluri-citado Decreto Ley 902 de 2017, no deben apreciarse como criterios de elegibilidad estáticos y formalistas, sino como herramientas dirigidas a evaluar, las situaciones sociales y económicas reales en las que se encuentran los aspirantes a los programas de acceso y formalización, de manera que la administración pueda, en función de ello, ajustar la oferta institucional de la que dispone.

Las excepciones previstas en el numeral 2º del artículo 4º, son un ejemplo de lo anterior pues, a juicio de esta oficina, se trata de permitir el acceso al RESO a personas propietarias, pero sobre pequeños terrenos que solo pueden ser destinados a vivienda o para usos distintos a la conformación de un proyecto productivo sostenible.

Ahora bien, en la respuesta a la pregunta No. 57, en el que el solicitante declara bajo juramento realizado en el Formulario de inscripción de Sujetos de Ordenamiento FISO que el predio cuenta (o no) con condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo, la Agencia debe atendiendo el principio de la buena fe, tenerlo como cierto.

De acuerdo con lo anterior, frente al tema de la buena fe tenemos, *“La Corte ha señalado que la buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario”*. (Corte Constitucional, Sentencia C-1194 de 2008)

La buena fe (del latín bona fides), es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto hecho u opinión, título de propiedad, rectitud de una conducta.

Sobre este particular José Gregorio Hernández Galindo, expresidente de la Corte Constitucional de Colombia y director de la publicación “Elementos de Juicio. Revista de



Temas Constitucionales” y la emisora "La voz del derecho.com" señaló: “ (...) *El principio de la buena fe, como lo ha expresado la Corte Constitucional, es arco toral de las instituciones colombianas, porque implica necesariamente que las relaciones entre las personas –en sus negocios y actos jurídicos dentro de la autonomía de la voluntad privada- y entre los particulares y el Estado se fundan en la mutua confianza, y esta, a su vez, en el comportamiento ceñido a Derecho, honesto, claro y transparente.*

Por tal razón, desde el Código Civil de don Andrés Bello, adoptado por Colombia en 1887, se destaca la buena fe como elemento de primer orden cuando se trata de las relaciones contractuales y de las obligaciones.

La Constitución de 1991, en su artículo 83, manifiesta que las actuaciones de los particulares y de las autoridades deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante éstas. De manera que, constituyéndose en uno de los fundamentos del sistema jurídico, la buena fe ha de presidir todas las formas de relación entre la organización estatal, sus representantes y autoridades, y las personas que acuden ante ellos con la finalidad de ejercer derechos, formular reclamos o peticiones, cumplir obligaciones, contratar y prestar unos determinados servicios.

Y se presume –aunque esa presunción no es de Derecho, y por tanto admite prueba en contrario- que todas esas actuaciones, procesos y trámites se desarrollan, tanto por la parte privada como desde el punto de vista oficial, con decoro, legalidad y ética; sin ánimo pacato; sin trampas, sorpresas ilícitas, ni torcidos propósitos o designios; en suma, se presume por la Constitución que esas relaciones tienen lugar totalmente despojadas del engaño y la mala fe. Sin dolo, sin secretas y protervas intenciones.

De allí resulta también el principio de confianza legítima, que protege a las personas ante posibles arbitrariedades de la autoridad. Ésta no les puede hacer creer que una actividad se lleva a cabo bajo su protección, para después, sorpresivamente, cambiar las reglas de juego.

Este principio de la buena fe no se puede perder de vista, porque sin él se desvirtúa por completo el sano ejercicio de los derechos y se deslegitima la función pública”.

V. CONCLUSIONES

Para efectos de la evaluación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad señalados en el artículo 4 numeral 2o del Decreto 902 de 2017, a juicio de esta oficina, basta con la sola manifestación del aspirante, frente a las condiciones y capacidades productivas de su predio, para decidir sobre el ingreso y calificación en el RESO de los aspirantes con tierra.

A partir de lo dicho puede colegirse que, por mandato del artículo 83 superior, las autoridades públicas deben presumir que la actuación de los particulares se ajusta a los imperativos de lealtad y honestidad, postulado que por cierto actúa como dinamizador en las relaciones ciudadano-administración.



El campo
es de todos

Minagricultura



A partir de los antecedentes y razonamiento expuestos, esta oficina concluye que la Buena Fe es del tipo de las presunciones legales, que admiten prueba en contrario, conviene subrayar que si durante la consolidación y depuración del Registro Único de Ordenamiento que tiene lugar en el marco de la fase administrativa del procedimiento único se desmiente la veracidad de los datos suministrados por el aspirante, deberá el área encargada disponer sobre la exclusión de este, tal y como lo prevé el artículo 15 parágrafo único del Decreto Ley 902 de 2017.

Por último, el parágrafo del citado artículo 15 del mismo Decreto Ley, señala que constituye una obligación de los aspirantes inscritos en el RESO garantizar la veracidad de la información allí relacionada. Su incumplimiento dará lugar a la exclusión del RESO y no podrán ingresar en un periodo de diez (10) años.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica, son orientaciones de carácter general que no comprometen 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 consulta.

Cordialmente,


JORGE ANDRES GAITAN SANCHEZ
Jefe Oficina Jurídica (E)

Preparó: Liliana Vega
Revisó: Diana Díaz

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

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511