

## FORMATO DE SOLICITUDES Y REQUERIMIENTOS

FECHA: 18 de marzo de 2025

FSR-0598-SPO

NOMBRE SOCIO ESTRATÉGICO	PNUD
NOMBRE Y APELLIDOS	GUILLERMO QUINTANA MACHADO
CARGO	COORDINADOR DE PROYECTO
EMAIL	guillermo.quintana@undp.org
TIPO DE SOLICITUD	REQUERIMIENTO
CATEGORÍA	PREGUNTAS Y CONSULTAS TÉCNICAS, OPERATIVAS, LOGÍSTICAS Y METODOLÓGICAS
DESCRIPCIÓN DEL REQUERIMIENTO	
<p>Con fundamento en el <b>Decreto Ley 902 de 2017</b>, la <b>Ley 160 de 1994</b>, y los principios constitucionales que rigen el acceso a la tierra en Colombia, respetuosamente me permito elevar ante ustedes la siguiente solicitud:</p> <p>En el marco de las normas, procedimientos, doctrinas relativas a la formalización de tierras y adjudicación de baldíos, han surgido casos territoriales en el municipio de Tarazá, Antioquia, en donde se han identificado ocupantes que alegan derechos sobre predios baldíos sin haber consolidado un aprovechamiento económico o una permanencia efectiva en el tiempo.</p> <p>En algunos casos, estos ocupantes llevan <b>uno o dos años sin habitar ni explotar económicamente</b> el predio, residen por fuera del municipio (en un gran porcentaje en Medellín), lo que genera incertidumbre sobre la viabilidad de su titulación y la correcta administración de los baldíos de la Nación.</p> <p>Ahora bien, se entiende que el Decreto Ley 902 no establece un tiempo mínimo de ocupación como requisito para una eventual adjudicación y titulación, sin embargo, este instrumento normativo si nos indica que, en los procesos de <b>acceso y formalización de tierras rurales</b>, el <b>uso de la tierra debe estar alineado con su función ecológica y social</b>. Esto significa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b><u>Aprovechar la tierra de manera productiva, conforme a su vocación agrícola, pecuaria o forestal.</u></b></li><li>• <b><u>Evitar el abandono del predio</u></b> o su uso en actividades que vayan en contra del bienestar social.</li><li>• Proteger los recursos naturales y el medio ambiente, garantizando la sostenibilidad del ecosistema donde se encuentra el predio.</li></ul> <p>En ese sentido, no se tiene claridad en la forma cómo se deben abordar y tipificar estos casos, específicamente cuando un ocupante no demuestra <b>uso productivo ni permanencia</b> en el predio, lo que evidencia que no cumple con los fines anteriormente mencionados. Por tanto, <b>se solicita emitir un lineamiento que defina con claridad:</b></p>	

1. ¿Puede un ocupante que no habita ni explota económicamente un predio baldío ser considerado sujeto de ordenamiento y adjudicación por Acceso a Tierras?
2. ¿Es procedente en estos casos que el predio sea enrutado por Administración de Baldíos para su recuperación y disposición a otros sujetos de ordenamiento?

Dado que la función ecológica y social de la propiedad es un eje fundamental en el acceso a la tierra, es crucial contar con directrices claras que eviten la adjudicación de predios a personas que no cumplen con los requisitos mínimos de ocupación efectiva y explotación productiva.

**Nota:** Todos los campos son de llenado obligatorio.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT	
ENLACE/CORDINADOR REGIONAL	Nombre completo del gerente que atiende la solicitud.
GRUPO DE TRABAJO ASIGNADO	Equipo de trabajo al que asigna el caso.
CLASIFICACIÓN NIVEL DE PRIORIDAD	
<input type="radio"/> CRITICO	<input checked="" type="radio"/> ALTO
<input type="radio"/> MEDIO	<input type="radio"/> BAJO
OBSERVACIONES	

**Nota:** Este espacio es diligenciado únicamente por el gerente del proyecto asignado desde la ANT

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT
RESPUESTA REQUERIMIENTO
<p>En respuesta a los dos interrogantes planteados en el contexto de aquellos casos donde se han identificado interesados o posibles sujetos de ordenamiento que reclaman derechos sobre predios baldíos sin demostrar uso o aprovechamiento económico actual sobre el predio objeto de solicitud, se procede a aclarar lo siguiente:</p> <p><b>1. Sujetos de ordenamiento y acceso a tierras:</b></p> <p>Respecto del primer interrogante, y para determinar si un ocupante que no reside ni explota económicamente un predio baldío puede ser considerado sujeto de ordenamiento para su eventual ingreso a un programa de Acceso a Tierras, es fundamental remitirse al artículo 2 del Decreto Ley 902 de 2017, el cual define quiénes son sujetos de acceso a tierras bajo los siguientes términos:</p>

**“ARTÍCULO 2°. Sujetos de acceso a tierra y formalización. Este Decreto Ley aplica a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.**

*Las formas de acceso a tierras de que trata el presente decreto solo aplican a los beneficiarios de que tratan los artículos 4 y 5 del presente Decreto Ley.*

*Las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación y restructuración de territorios ocupados o poseídos ancestral y/o tradicionalmente, de acuerdo a los términos del presente Decreto Ley, en concordancia con la Ley 21 de 1991, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 de 1995, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, el Decreto 2333 de 2014 o las normas que los modifiquen o sustituyan.” (Negrillas propias)*

De este marco normativo se deduce que, para efectos del procedimiento único de titulación de terrenos baldíos por la Agencia Nacional de Tierras, la persona interesada en adquirir tal derecho puede estar ejerciendo la ocupación o tener la intención de hacerlo. La ley considera ambas posibilidades: la de reconocer o asignar el derecho a quien ya lo ejerce y a quien pretende ejercerlo, siendo esta última la que atiende a la situación planteada en la consulta.

Es importante aclarar que, antes de la entrada en vigor del Decreto Ley 902 de 2017, la adjudicación de predios baldíos se basaba en el **reconocimiento del derecho** por la ocupación efectiva y previa del terreno, conforme al artículo 65 de la Ley 160 de 1994:

**“ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. (...)**

**(...) No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.”**

Lo anterior se corrobora con lo consagrado en el artículo 69 de la misma Ley 160 de 1994 en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 69. (Modificado por la Ley 1900 de 2018, art. 4) La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.**

**En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso. (...)** (Negrillas propias).

El Decreto Ley 902 de 2017 introduce algunos cambios en aspectos sustanciales y procedimentales para la adjudicación de baldíos, entre los cuales se encuentra la derogatoria del artículo 69 de la ley 160 de 1994, con el objetivo de agilizar y facilitar el acceso a la tierra, especialmente para sujetos sin tierra o con tierra insuficiente.

Por tanto, se reitera que en vigencia de este Decreto Ley se contempla la asignación del derecho a quien **pretenda ejercer el derecho de dominio**<sup>1</sup> sobre un predio baldío sin ocupación previa, siempre que cumpla con los requisitos señalados en los artículos 4º o 5º del mismo Decreto Ley, según corresponda. Es importante destacar que estos requisitos no incluyen la exigencia de demostrar la ocupación previa por un lapso de tiempo determinado.

Ahora bien, posteriormente se expidió la ley 1900 de 2018, “*por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, y se modifica la ley 160 de 1994*”, mediante la cual se introdujo nuevamente a la vida jurídica el artículo 69 ibidem con algunas modificaciones, permitiendo que se pueda otorgar un predio bajo la modalidad reconocimiento a quien demuestre una ocupación previa a la expedición del decreto ley 902 de 2017, esto conforme al artículo 62 del reglamento operativo de la ANT, sin perjuicio de que se pueda otorgar bajo la modalidad de asignación de derechos contemplada en el mismo decreto ley.

Aunado a lo anterior, ante una solicitud de asignación de derechos sobre un predio baldío, el Decreto Ley 902 de 2017 garantiza la prelación para quienes hayan ocupado previamente el terreno, como se dejó previsto en el artículo 26 del referido Decreto:

***“ARTÍCULO 26. Prelación para la asignación de derechos sobre baldíos. La inexistencia de la ocupación previa como supuesto para poder solicitar la titulación de baldíos en ningún caso implicará la obligación para la ANT de tener que desalojar al ocupante. En su lugar se entenderá que este tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad. (...)”*** (Negrillas propias)

En consecuencia, se concluye que, para la aplicación del procedimiento único del Decreto Ley 902 de 2017, una persona que no demuestre el uso productivo ni la permanencia en el predio baldío, pero aspire a la titulación de un derecho de propiedad, puede ser considerada sujeto de ordenamiento y acceso a tierras. Su solicitud deberá tramitarse conforme a las reglas del Título IV del mencionado Decreto, respetando la prelación otorgada al ocupante previo y cumpliendo con los requisitos de los artículos 4º o 5º, según corresponda<sup>2</sup>, quien podrá demostrar los periodos de tiempo sobre los cuales explotó o vivió en el predio baldío, con el propósito de que sea valorado por parte de la dependencia competente de adelantar el trámite del procedimiento único.

## **2. Ruta misional aplicable:**

Ahora bien, con base en la conclusión señalada en líneas anteriores, se emite respuesta a la segunda inquietud acerca de la ruta misional que se debe aplicar a los casos en los que el sujeto pretende la asignación del derecho de propiedad sobre un predio baldío pero no demuestra la ocupación previa al momento del levantamiento de la información física y jurídica del predio por parte del equipo de la ANT.

Se reitera que el Decreto 902 de 2017 no exige ocupación previa ni un tiempo determinado para la asignación de derechos sobre un predio baldío, siendo las rutas aplicables en estos casos: Titulación de Baldío a Persona Natural.

Cabe aclarar que una vez identificada y recibida la solicitud, será la Subdirección de Acceso a Tierras, según el modelo de atención, quien valore el material probatorio y decida acerca del reconocimiento o

<sup>1</sup> Artículo 2º Decreto Ley 902 de 2017

asignación del derecho sobre el predio baldío conforme al cumplimiento de los requisitos legales, por lo que el hecho de la solicitud y su enrutamiento no otorga o reconoce derecho alguno, siendo esta una mera expectativa frente al derecho.

En el mismo sentido, será la misional competente del procedimiento único quien definirá la aplicación del principio de favorabilidad entre regímenes, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 62 del reglamento operativo de la entidad.

Finalmente, es importante precisar que de llegarse a cumplir los presupuestos técnicos y jurídicos para la adjudicación de un predio baldío, el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 establece las obligaciones que deberá cumplir quien fuere beneficiario de esta, y que podrán ser objeto de un proceso sancionatorio por parte de la entidad, de evidenciarse que se ha faltado al cumplimiento de alguna de estas obligaciones.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas.