

¿Cuál es el alcance de la conciliación en el ordenamiento social de la propiedad en Colombia?

What is the scope of conciliation in the plan of social ordering of property in Colombia?

Héctor A. Sepúlveda Patiño¹

hsepulvedapatino@yahoo.es

<https://orcid.org/0000-0002-1889-4810>

<https://doi.org/10.22209/rhs.v9n1a06>

Recibido: enero 14 de 2021.

Aceptado: mayo 10 de 2021

Resumen

En el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia, en el punto uno, denominado reforma rural integral, se determinó la elaboración e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POS-PR) bajo la modalidad de barrido predial, lo cual se materializó en el Decreto – Ley 902 de 2017. La implementación del plan quedó bajo la responsabilidad de la Agencia Nacional de Tierras que como máxima autoridad en el tema de tierras le corresponde la gestión para el acceso a las comunidades beneficiarias del acuerdo de paz. En dicho decreto se previó como mecanismo alternativo preferente de solución de conflictos a la conciliación, pero, a la vez, se determinaron los asuntos inconciliables relacionados con el acceso a la política de tierras

y, por razones de integridad normativa, el límite de este mecanismo se extiende a otras normas; además, por la cercanía con las comunidades beneficiarias de esta política se da una prerrogativa a la Agencia Nacional de Tierras para conciliar asuntos relacionados con su misionalidad. En este sentido, se reflexionará sobre el alcance de la conciliación en el POSPR y los beneficios de esta durante el barrido predial.

Palabras claves: Agencia Nacional de Tierras; plan de ordenamiento social de la propiedad; conciliación; barrido predial; procedimiento único.

Abstract

In the framework of the final agreement for ending the conflict and building a stable and lasting peace in Colombia, chapter one, called Comprehensive Rural Reform, stipulated the development and implementation of Plans for Social Management of Rural Property and Productive Land Use (POS-PR in Spanish) under the modality of property sweep, which was reflected in decree law 902 of 2017. The National Land Agency was responsible for implementing the plan. This agency is the highest authority on land issues and is in charge of managing access to land for communities benefiting from the peace agreement. This decree provided for conciliation as a preferred alternative conflict resolution mechanism. At the same time,

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Corporación Universitaria Remington, Montería.

it determined the irreconcilable matters related to access to the land policy and, for reasons of regulatory integrity, the limit of this mechanism is extended to other regulations. In addition, due to the proximity to the beneficiary communities of this policy, a prerogative is provided to the National Land Agency to conciliate matters related to its mission. In this context, we will reflect on the scope of conciliation in the POSPR as well as its benefits during property sweep.

Keywords: National Land Agency; plan of social ordering of property; property sweep; single procedure.

Introducción

Conforme al artículo 2 del acto legislativo 01 de 7 de julio de 2016, en el marco del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Congreso de la República de Colombia facultó al presidente de la República por 180 días para expedir decretos con fuerza de ley con el propósito de facilitar y asegurar la implementación y desarrollo del acuerdo en mención. En este marco, se expidió el decreto 902 de 2017 que garantiza el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras y, que tras el control de constitucionalidad fue declarado exequible excepto «la expresión administrativa» contenida en el parágrafo 1 del artículo 7; exequible la «expresión adoptará prevista en el inciso cuarto del artículo 55 que se refiere a la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos y no la expedición de normas reglamentarias» e igualmente que los «efectos del inciso tercero se extiende a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales del país» y, por último, inexecutable el artículo 78.

Por lo anterior, para hacer efectivo lo determinado en las normas mencionadas, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) expidió la resolución 740 de 2017 que establece el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad y el proceso único de ordenamiento social de la propiedad, lo cual, es entendido como:

El conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierras de la Nación y del Estado, a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural. (ANT, 2017b, p. 6)

En consideración, siendo una política nueva, su implementación se hará bajo la modalidad de barrido predial, que para la ANT (2017b) se entiende como la «metodología de intervención en el territorio que comprende el levantamiento de información predial de manera masiva, integrada y participativa...» (p. 6). En este sentido, la participación y garantía del acceso de los sujetos beneficiarios de esta política podrá generar conflictos, que para este caso se procurará que sean dirimidos mediante la conciliación prevista en el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 y que en el presente artículo se determinará su alcance.

Alcance de la conciliación en el ordenamiento social de la propiedad

El procedimiento único previsto en el artículo 58 del Decreto 902 de 2017, que garantiza el ordenamiento social de la propiedad, determina qué asuntos serán abordados a través de este procedimiento durante el barrido predial y la formalización masiva. Pero vaticinando conflictos, el artículo 55 del mencionado decreto prevé que de presentarse entre particulares se fomentará e implementará preferiblemente la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos. Más allá de lo previsto en este artículo y que se irá analizando en el desarrollo del presente trabajo, esta norma no cambia ni varía el concepto de conciliación que trae el artículo 64 de la Ley 446 de 1998.

Ahora bien, el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 prevé la conciliación únicamente entre particulares y que de presentarse conflictos entre estos y las comunidades étnicas en ningún caso se afectarán los derechos adquiridos por estas,² más aún, el artículo 59 del decreto en mención trae consigo los asuntos que están excluidos³ del procedimiento único, por

2 Corte Constitucional, sentencia C 073 de 2018: [...] para la Corte es claro que existe una omisión legislativa cuando en el inciso 3.º del artículo 55 se hace única referencia a la no afectación de los derechos adquiridos de las comunidades indígenas, sin que en tal medida se incluyeran los derechos de los demás grupos étnicos, razón por la cual se extenderán los efectos de la norma a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales; por lo que se declarará la respectiva exequibilidad condicionada respecto de este punto.

3 Decreto 902 de 2017, artículo 59: Asuntos excluidos del procedimiento único. Los procedimientos de constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidades étnicas se surtirán con arreglo a las normas especiales que los rigen, en particular las Leyes 21 de 1991,

lo que, las diferencias prediales entre grupos étnicos y los particulares se regirá por las normas de tipo especial, pero no así los conflictos entre particulares que serán asumidos por el mencionado decreto y las demás normas que desarrollan o modifiquen la conciliación.

Por otro lado, en aras del cumplimiento irrestricto que demanda el artículo 2 de la Carta Superior en cuanto a los fines esenciales del Estado, está el «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación», por lo que, la Resolución 740 de 2017, conceptualiza la participación como esencial e indispensable para el desarrollo e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

La participación es el conjunto de mecanismos e instancias en donde se involucran a los actores identificados en la caracterización territorial, instituciones locales y comunidad en general de la zona intervenida, que permite mejorar los diseños, propuestas y contribuir en la formulación, implementación y mantenimiento en el territorio de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural. (ANT, 2017a, Resolución 740 de 2017, artículo 10)

En este sentido, el artículo 55 del Decreto 902 de 2017 en aras de determinar cuáles son los espacios de participación y su rol en la resolución de conflictos prevé que cada plan de ordenamiento social de la propiedad los defina, pero menciona que los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal, entre otros existentes a nivel

160 de 1994 y 70 de 1993, así como los procedimientos para la protección contemplados Decreto 2333 de 2014.

comunitario, podrán participar en la pacificación de los conflictos, es decir, que aunque se dé preferencia a la conciliación, se podrá acudir a la conciliación en equidad prevista en el mismo artículo o a la amigable composición⁴ como otro mecanismo alternativo a pesar que no esté enlistado en dicho artículo. Así las cosas, la preferencia recae en la conciliación por disposición expresa del artículo y decreto en mención y, por tanto, se establece quiénes están facultados como conciliadores.⁵

Entre los facultados para adelantar conciliaciones está la ANT, que por su naturaleza jurídica prevista en el Decreto 2363 de 2015 no está servir como agente conciliador, pero la prerrogativa prevista en el Decreto 902 de 2017 tiene una explicación lógica debido a su objeto⁶ demarcado en la gestión al acceso a la tierra conforme a los parámetros del Decreto 902 de 2017 y la Resolución 740 de 2017, es decir, es quien lidera la formulación e implementación

del plan de ordenamiento social de la propiedad y, por ende, en su relacionamiento con las comunidades se podrán presentar conflictos que por su naturaleza puedan ser conciliables. En este sentido, el párrafo del artículo 55, del mencionado decreto, determina que «el director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural». Esta facultad fue objeto de discernimiento al interior de la ANT mediante memorando número 20191030149123 con fecha de 21 de octubre de 2019, a saber:

La competencia al interior de la Agencia Nacional de Tierras para el diseño, creación, designación y capacitación del equipo de conciliadores que actuarán en las operaciones por barrido predial, recae en la Dirección General, la que deberá dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017. Será entonces desde la Dirección General que se decida, mediante resolución, el área misional o de apoyo a la gestión que se ocupe de la conformación del grupo de conciliadores, así como de establecer los lineamientos para permitir la operatividad de los mismos. (ANT, 2019, p. 11)

Ahora bien, como se mencionó al inicio de esta reflexión, de presentarse conflictos entre comunidades étnicas y campesinas o no étnicas, los derechos adquiridos de las primeras no se podrán afectar y esto tiene fundamento constitucional, supranacional y legislación propia. En este sentido, la Constitución Política de Colombia, artículo 1, establece entre sus principios la autonomía de las entidades territoriales, que en virtud del artículo 286 superior, los territorios indígenas son considerados como tal; por su

4 Ley 1563 de 2012, artículo 59: La amigable composición es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más particulares [...] delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición.

5 Decreto 902 de 2017, artículo 55: La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y de Derecho, y los conciliadores en equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley.

6 Decreto 2363 de 2015, artículo 3: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

parte, el artículo 7 de la Carta Superior determina la protección que debe garantizar el Estado a la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana; en relación con las tierras de los grupos étnicos, el artículo 63 Constitucional establece que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y, dentro del régimen especial establecido en la Constitución Política, se da prelación a las comunidades indígenas que propendan por el uso del suelo.

De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios [...]. (Secretaría de Senado de la República, 1991, Constitución Política, artículo 330, numeral 1)

En relación con las comunidades negras, gracias al artículo 55 transitorio constitucional, el Congreso de la República expidió la Ley 70 de 1993 y mediante el Decreto 1745 de 1995 se reglamentó el capítulo III de la mencionada ley. Ahora, para el caso de la resolución de los conflictos, entre las funciones de la asamblea general del consejo comunitario previstas en el artículo 6, numeral 8 del mencionado decreto se afirma: «Proponer mecanismos y estrategias de resolución de conflictos de acuerdo con las costumbres tradicionales de la comunidad».

Sumado a lo anterior, se puede considerar una unidad normativa en virtud de cuatro elementos que (i) conforme al artículo 2 Constitucional el Estado debe «facilitar la participación

de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación», (ii) la Ley 21 de 1991 que aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que obliga la concertación y consulta previa en los asuntos que afecten a las comunidades étnicas; (iii) en virtud del artículo 93 Superior, el Convenio 169 de la OIT prevalece en el orden interno del Estado colombiano y, (iv) la Corte Constitucional, en lo que se conoce como sentencia aditiva, en control de constitucionalidad del artículo 55 del Decreto 902 de 2017 determinó que:

[...] para la Corte es claro que existe una omisión legislativa cuando en el inciso 3º del artículo 55 se hace única referencia a la no afectación de los derechos adquiridos de las comunidades indígenas, sin que en tal medida se incluyeran los derechos de los demás grupos étnicos, razón por la cual se extenderán los efectos de la norma a los derechos adquiridos de las comunidades negras, afrodescendientes, palenques y raizales; por lo que se declarará la respectiva exequibilidad condicionada respecto de este punto. (Corte Constitucional, 2018, sentencia 073, p. 322)

En consecuencia, durante el ordenamiento social de la propiedad, en caso de presentarse conflictos entre comunidades étnicas o entre estas y comunidades campesinas prevalecerán las normas especiales que regulan su cultura, usos y costumbres, por lo que, el gobierno deberá determinar juntamente con las autoridades étnicas qué mecanismos serán utilizados para dirimir los conflictos y, por tanto, se les garanticen sus derechos adquiridos. En este sentido, la ANT (2019) sostiene que «[...] en lo atinente a la resolución de conflictos territoriales entre comunidades indígenas

o entre estas y poblaciones no indígenas, corresponde al Gobierno Nacional definir y concertar, en los espacios de consulta previa, los mecanismos a utilizar [...]» (p. 11).

Por otro lado, en el marco de aclarar el alcance de la conciliación relacionado con la tierra y que potencialmente lleguen a presentar conflictos entre particulares durante el proceso del ordenamiento social de la propiedad bajo la modalidad de barrido predial se deben tener presente qué asuntos pueden ser conciliables.

En este sentido, entre los asuntos susceptibles de conciliación en el tema de tierras se tiene cuando hay controversias patrimoniales de contratos civiles y comerciales; cuando haya que dirimir conflictos surgidos de la compra de un cuerpo cierto existente o no en materia comercial; en los procesos de restitución de inmueble arrendado, en virtud del inciso dos, numeral 6 del artículo 384 del Código General del Proceso (CGP), aunque el demandante no está obligado a solicitar y tramitar la conciliación como requisito de procedibilidad, no quiere decir que esté prohibida y, debido que la conciliación es un mecanismo útil y alternativo para descongestionar la justicia es recomendable acudir a la conciliación; además, está lo previsto en el artículo 377 del CGP en relación con los procesos posesorios.

Sumado a lo anterior, se pueden presentar conflictos por el acceso a fuentes de agua, servidumbres, entre otras dificultades entre vecinos, por lo que, esto es conciliable o transigible en virtud del artículo 376 del CGP; por su parte, en los asuntos de prescripción adquisitiva de dominio que se dan en los procesos de pertenencia conforme al artículo 765 del Código Civil y artículo 375 del CGP; en el asunto previsto

en el artículo 378 del CGP relacionado con la entrega de la cosa por el tradente al adquirente y conforme al artículo 393 del mismo código en los asuntos de lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales, se puede acudir a la conciliación. Por su parte, conforme al artículo 422 del CGP cuando se trata de procesos ejecutivos relacionados con obligaciones de dar, hacer o no hacer cuestiones patrimoniales y, por último, en asuntos de sociedad conyugales ilíquidas por causa distinta de la muerte acorde al artículo 82, numeral 9 de la Ley 1098 de 2006, el artículo 40, numeral 4 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 528 del CGP son susceptibles de conciliación.

Adicionalmente, el artículo 765 del Código Civil permite la conciliación cuando comunidades negras y étnicas invaden propiedades privadas debido a que el derecho patrimonial es transigible, se den compraventas sin escritura o donde haya fallecido una de las partes y se presente la tradición de inmuebles; cuando en los procesos divisorios se presente desenglobe, lo cual, tiene fundamento jurídico en el artículo 2334 del Código Civil que permite la libre disposición del derecho.

Por su parte, en los asuntos conciliables con fundamento normativo en la Ley 160 de 1994, se tienen, conforme al artículo 39, las enajenaciones de unidades agrícolas familiares y parcelaciones al momento de terminar el régimen de dichas unidades; por su parte, en virtud de los artículos 44 y 45, en los procesos de subdivisión y fraccionamiento de predios rurales, y lo previsto en el artículo 79 relacionado con la colonización, zonas de reserva y desarrollo empresarial. Por su parte, en los contratos de aparcería son susceptible de conciliación conforme al artículo 2.14.5.9.1 del Decreto 1071 de 2015.

Asimismo, están los asuntos susceptibles de conciliación previstos en el Decreto 902 de 2017, que para dicho mecanismo alternativo son la suscripción de acuerdos para la devolución de predios del fondo nacional agrario, baldíos, zonas de reserva, parques, playones, sabanas e invasión de predios fiscales patrimoniales, cuyo fundamento jurídico está previsto en los artículos 4 y 5 de dicha norma; por su parte, el artículo 36 del decreto en mención, en concordancia con el artículo 1037 del Código Civil y el artículo 508 del CGP es susceptible de conciliación la partición en los asuntos de sucesiones; en lo que respecta a la definición o corrección de linderos o áreas determinadas en el artículo 63 del Decreto 902 de 2017 también está sujeto a la resolución del conflicto a través del mecanismo conciliatorio.

Por lo último, debido que el ordenamiento social de la propiedad rural a través del barrido predial se hará en los municipios previstos en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y cuya política pública está dirigida a las entidades territoriales con mayor afectación del conflicto armado, en ellos coinciden procesos de restitución de tierras previstos en la Ley 1448 de 2011, que para el asunto que interesa a este trabajo, el artículo 94 de la mencionada ley determina, entre otras actuaciones y trámites inadmisibles, la conciliación⁷ y que la Corte Constitucional mediante sentencia C 404 de 2016 declaró exequible.

7 Artículo 94: Actuaciones y trámite inadmisibles. En este proceso no son admisibles la demanda de reconvencción, la intervención excluyente o coadyuvante, incidentes por hechos que configuren excepciones previas, ni la conciliación. En caso de que se propongan tales actuaciones o trámites, el Juez o Magistrado deberá rechazarlas de plano, por auto que no tendrá recurso alguno.

Ahora, si bien es cierto que la conciliación debe versar sobre conflictos sobre los cuales las partes tengan disposición del derecho, la inadmisibilidad de este mecanismo de resolución de conflictos en los procesos de restitución de tierras tiene una lógica más allá de su mera disposición. En este sentido, las víctimas del despojo forzado y abandono de sus bienes a raíz del conflicto armado que, además, conlleva según la Corte Constitucional (2005) a «[...] una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades», tienen una protección especial en virtud del inciso tercero del artículo 13 de la Constitución, por tanto, conforme a la Corte Constitucional (2016) «[...] no es posible conciliar asuntos atinentes a cuestiones de orden público, soberanía nacional, el orden jurídico positivo, o algunos elementos o garantías inalienables de los derechos fundamentales».

Adicionalmente, dentro de los derechos inalienables está el que la víctima, sus familiares y la sociedad sepan la verdad de lo sucedido durante el conflicto armado, es decir, el derecho a la verdad tiene una dimensión personal, familiar y colectiva –sociedad–, por lo que esta triple dimensión tiene relación directa e intrínseca con el derecho a una tutela efectiva en virtud del artículo 2 Constitucional y con el acceso a la justicia conforme al artículo 229 Superior y, por ende, cuando hay afectación de terceros la conciliación se vuelve improcedente que, para el presente caso, dentro del proceso de restitución de tierras es inadmisibile.

[...] conforme al criterio acogido por esta Corporación la titularidad del derecho a la verdad está en cabeza de la víctima, de sus familiares y de la sociedad y debe

estar garantizado por el Estado. Como la víctima no es la única titular del derecho a la verdad, es claro que el solicitante de la restitución no puede disponer autónomamente de este derecho. (Corte Constitucional, 2016, sentencia C 404, p. 31)

En consecuencia, la inadmisibilidad de la conciliación en los procesos de restitución de tierras busca proteger a quienes se han visto afectados en sus derechos fundamentales e inalienables y brindar garantías que propendan por la reparación integral, dentro de la cual está la restitución material y jurídica de los inmuebles despojados o abandonados, pero entendido como parte del derecho que se tiene de saber la verdad de lo sucedido durante el conflicto armado.

Discusión

Para iniciar este apartado, es loable mencionar la importancia de la conciliación en los procesos susceptibles de este mecanismo alternativo de solución de conflicto, donde son las partes, que no solo acceden a él a través de un tercero habilitado por estas, sino que mediante su voluntad dirimen la controversia, lo cual, es definitivo y de obligatorio cumplimiento para quienes intervienen en ella.

Ahora bien, en desarrollo jurisprudencial, la Corte Constitucional se ha encargado de ampliar la conceptualización⁸ que trae la Ley 640 de 2001,

ha precisado los alcances de la conciliación y ha determinado unos fines⁹ que se desprenden de lo previsto del artículo 116 de la Constitución Política de 1991 y la ley en mención de este mecanismo alternativo solución de conflictos.

En este sentido, la conciliación es un mecanismo de acceso a la justicia, donde son las partes quienes tras habilitar a un tercero calificado dirimen su controversia. Esto es así, debido a la garantía constitucional de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecta y el deber que tiene todo ciudadano de «participar en la vida...cívica y comunitaria del país» (Secretaría de Senado de la República, 1991, Constitución Política, artículo 95,5); además de «colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia» (Secretaría de Senado de la República, 1991, Constitución Política, artículo 95,7) y, por ende, conforme al artículo 116 Superior, se podrá investir de forma transitoria a los particulares para que administren justicia, lo cual, da garantía para su acceso conforme al artículo 229 de la Carta Superior.

Por tanto, si uno de los fines de la conciliación es la descongestión de los despachos judiciales, este se enmarca dentro del alcance que tiene la conciliación en el proceso de la implementación del plan de ordenamiento social de la propiedad a través de la modalidad de barrio predial y que está determinado como procedimiento único en virtud del artículo 58 del Decreto 902 de 2017; por lo que el mecanismo

8 Corte Constitucional, sentencia C 893 de 2001: La conciliación es un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral —conciliador— quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo y el imparte su aprobación.

9 Corte Constitucional, sentencia C 1195 de 2001. Varios son los fines que se pretende alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, a saber: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas; y (v) descongestionar los despachos judiciales.

alternativo de solución de conflictos preferente es la conciliación en derecho, pero no se descarta la conciliación en equidad y otros mecanismos que la comunidad tenga establecidos para dirimir situaciones que afecten derechos sobre la tierra.

Ahora bien, siendo la conciliación un mecanismo alternativo de solución de conflictos de carácter autocompositivo, donde prima la voluntad de las partes y que se tenga capacidad de disponer del derecho, esta no es absoluta y, cuyo límite lo trae el Decreto 902 de 2017 y el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011 y otras normas que agreguen o modifiquen la disposición de dicha facultad.

En este sentido, de forma explícita queda excluido del procedimiento único en el barrido predial, según el Decreto 902 (2017) «la constitución, ampliación, restructuración, saneamiento y titulación colectiva de comunidad étnicas» (artículo 59), lo cual, es objetivamente entendible debido que dichas comunidades tienen legislación propia, gozan de protección constitucional y están amparadas por el convenio 169 de la OIT que fue aprobado mediante Ley 21 de 1991. Además, porque de presentarse la conciliación entre comunidades étnicas y comunidades campesinas se podrían afectar derechos adquiridos de las primeras, cosa que está prohibida de forma expresa en el inciso cinco del artículo 55 del mencionado decreto. En este sentido, de ser necesaria la conciliación interétnica o entre estas y comunidades campesinas deberá regirse por la legislación propia y haberse concertado con el gobierno nacional en los espacios de participación el mecanismo idóneo de resolución de conflictos, respetando cultura, usos y costumbre de los grupos étnicos.

Adicionalmente, durante el proceso de barrido predial se coincidirá con la restitución de tierras prevista en la Ley 1448 de 2011, pero debido que el derecho a la verdad es considerado como derecho fundamental e inalienable, la víctima no puede disponer de este y, por tanto, en virtud del artículo 94 de la mencionada ley es inconciliable. Esto tiene una razón lógica y objetiva en que (i) le corresponde al Estado proteger a quienes se encuentran en debilidad manifiesta a causa del sufrimiento que les ocasionó el conflicto armado; (ii) en los territorios donde está el proceso de restitución de tierras aún perviven los victimarios o despojadores, razón por la cual, la conciliación no estaría en igualdad de condiciones y, por ende, no operaría la voluntad de las partes, sino la ley del más fuerte; (iii) la restitución de tierra hace parte del proceso de reparación integral, dentro de la cual, está el saber la verdad de lo sucedido durante el conflicto y, cuya verdad recae sobre la misma víctima, su familia y la sociedad, por lo que, cuando hay afectación de terceros no se puede disponer del derecho y (iv) el legislador previó la inadmisibilidad de la conciliación en procura de no revictimizar a quien ya sufrió los embates del conflicto armado y, por ende, garantizar la protección de sus derechos inalienables.

Por otro lado, si bien es cierto que la conciliación en derecho es el mecanismo alternativo de solución de conflictos preferente durante la implementación del plan de ordenamiento social de la propiedad mediante la modalidad de barrido predial, también está permitida de forma expresa la conciliación en equidad y, como no están prohibidos otros mecanismos de solución de conflictos, se puede considerar la amigable composición; más aún, el Decreto 902 de 2017 reconoce la existencia de los mecanismos de participación definidos desde

la elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad que, como «instancias comunitarias de resolución de conflictos como los comités de conciliación y convivencia de las juntas de acción comunal» (Artículo 55, inciso dos) contribuyan a pacificar las diferencias que se lleguen a presentar durante la formalización predial masiva.

Por último, dentro de los habilitados para conciliar aparece un nuevo actor, que bajo la lógica objetiva en la elaboración, desarrollo e implementación de la política de tierras de la reforma rural integral prevista en el pilar uno del acuerdo de paz firmado entre el gobierno nacional y las FARC - EP en el año 2016, quedó bajo la responsabilidad de la ANT que, como máxima autoridad para la gestión y acceso, tiene la obligación de ejecutar e implementar el ordenamiento social de la propiedad. En este sentido, es la institución del Estado la que está en permanente contacto con las comunidades beneficiarias de esta política y, por ende, se encontrará con situaciones conflictivas susceptibles de conciliación; de ahí la prerrogativa prevista en el artículo 55 del Decreto 902 de 2017, inciso uno y párrafo único de la misma, en el sentido que «el director de la Agencia Nacional de Tierras delegará en un equipo jurídico que, previa formación y capacitación, tenga la calidad de conciliadores en los asuntos de índole agraria y rural», es decir, que estén formados como conciliadores en derecho, reconocidos por el Ministerio de Justicia y estén preparados para ser habilitados por las partes al momento de presentarse conflictos relacionados con la formalización predial masiva.

En consecuencia, la delimitación de la conciliación no solo está en normas de carácter general, sino prevista en leyes especiales, que

para el presente caso el Decreto – Ley 902 de 2017 y la Ley 1448 de 2011, pero más allá de la limitación en asuntos susceptibles de ser conciliables, la política de tierras ve en la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos una posibilidad y alternativa de seguir descongestionado la justicia, dando la oportunidad a la comunidad para que contribuya con la solución de las diferencias relacionadas con la tierra y colabore desde los espacios comunitarios y participativos con el buen funcionamiento de la administración de la justicia.

Referencias

- **Agencia** Nacional de Tierras [ANT]. (2019). Memorando número 20191030149123: Concepto jurídico – Aclaración y concepto sobre equipo de conciliaciones de que trata el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017. <https://bit.ly/2RbtjUX>
- **Agencia** Nacional de Tierras [ANT]. (2017a, 13 de junio). Resolución 740, por la cual se expide el reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones. <https://bit.ly/3tDMB2v>
- **Agencia** Nacional de Tierras [ANT]. (2017b). Guía operativa para el registro de sujetos de ordenamiento – RESO-. <https://bit.ly/3o7E4Ug>
- **Corte** Constitucional. (2018, 12 de julio). Sentencia C 073/2018 (Cristina Pardo Schlesinger). Revisión oficiosa de constitucionalidad del decreto ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. <https://bit.ly/2RFUG9A>

- **Corte** Constitucional. (2016, 3 de agosto). Sentencia C 404/2016 (Gloria Estella Ortiz Delgado). Que declara exequible la expresión «ni la conciliación», contenida en el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011. <https://bit.ly/2SHxus6>
- **Corte** Constitucional. (2005, 22 de enero). Sentencia T 025/2005 (Manuel José Cepeda Espinosa). Que declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. <https://bit.ly/3hiRYlh>
- **Corte** Constitucional. (2001, 15 de noviembre). Sentencia C 1195/2001 (Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra). <https://bit.ly/2Re238n>
- **Corte** Constitucional. (2001, 22 de agosto). Sentencia C 893/2001 (Clara Inés Vargas Hernández). <https://bit.ly/3uIBHd5>
- **Ministerio** de Agricultura. (2015, 26 de mayo). Decreto 1071, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. <https://bit.ly/2RHCEDS>
- **Ministerio** del Interior. (1991, 6 de marzo). Ley 21, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989. Diario oficial 39720. <https://bit.ly/3hkNP0a>
- **Ministerio** del Interior. (1995, 12 de octubre). Decreto 1745, por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones. <https://bit.ly/3uRKv0x>
- **Presidencia** de la República de Colombia. (2017, 29 de mayo). Decreto 902: 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. <https://bit.ly/3hwlbJF>
- **Presidencia** de la República de Colombia. (2016, 7 de julio). Acto legislativo segunda vuelta 01: Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Diario oficial 49.927. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [ACTO_LEGISLATIVO_01_2016] (secretariassenado.gov.co)
- **Secretaría** de Senado de la República. (2015, 7 de diciembre). Decreto 2363, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Diario oficial 49.719. Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [DECRETO_2363_2015] (secretariassenado.gov.co)
- **Secretaría** de Senado de la República. (2012, 12 de julio). Ley 1564, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 48.489. <https://bit.ly/3y3n85Q>
- **Secretaría** de Senado de la República. (2012, 12 de julio). Ley 1563, por medio de la cual se expide el estatuto de arbitraje nacional e internacional y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 48.489. <https://bit.ly/3fa5hSd>

- **Secretaría** de Senado de la República. (2006, 8 de noviembre). Ley 1098, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario oficial 46.446. <https://bit.ly/2ROkct9>
- **Secretaría** de Senado de la República. (2001, 5 de enero). Ley 640, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 44.303. <https://bit.ly/3w32lbB>
- **Secretaría** de Senado de la República. (1997, 10 de febrero). Ley 497, por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. Diario oficial 43.499. <https://bit.ly/3vVJTH6>
- **Secretaría** de Senado de la República. (1994, 3 de agosto). Ley 164, por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 41.479. <https://bit.ly/3o6HyX4>
- **Secretaría** de Senado de la República. (1991, 20 de julio). Constitución Política de Colombia. Gaceta constitucional 116. <https://bit.ly/3f6bvm6>
- **Secretaría** de Senado de la República. (1873, 26 de mayo). Ley 84, código civil. Diario oficial 2.867. <https://bit.ly/3dzl5vw>