



MEMORANDO

06 de Junio de 2019

20191030069233

Al responder cite este Nro.
20191030069233

PARA: **MIGUEL OCAMPO GÓMEZ**
Director de Acceso a Tierras

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico** – Vinculación de la Agencia de Desarrollo Rural – A.D.R., para determinación previa de viabilidad técnica y financiera respecto de predios sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras – ANT, adelanta procesos de compra para adjudicaciones. Respuesta a Memorando N° 20194000058913.

Cordial saludo,

De acuerdo con la consulta presentada en relación con la ruta metodológica, para articular acciones entre la Agencia Nacional de Tierras – ANT, y la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, con el fin de facilitar la implementación del Decreto Ley 902 de 2017 y en general, la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente en la FORMULACION del proyecto productivo sobre los predios a adquirir por la ANT, conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8°, del Artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, tenemos:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

Desde la Dirección de Acceso a Tierras, se vienen adelantando acciones conjuntas con organizaciones de base comunitarias para la concreción del fin último de las adquisiciones de predios adelantadas en anteriores vigencias para materializar los procesos de acceso a tierras, en tal sentido se requiere:

“Emita un direccionamiento respecto a lo indicado en el asunto, en particular correlacionando esto al interior de la ruta metodológica de adjudicación en un paso

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



posterior para el cálculo de la UAF predial (...)

El artículo 23 del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, establece al respecto:

“La Agencia de Desarrollo Rural – ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la reforma rural. Para tal efecto, la ADR, deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierra en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4°, y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley, están acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina. Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medio ambientales en dichos territorios.

Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas, se implementarán con base en los planes de vida y planes de salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales”.

Por su parte, la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, traza el camino para lograr un modelo de desarrollo concertado y articulado entre las instituciones del mundo rural, ya que establece pautas que trascienden las herramientas de gobierno y se constituye en una propuesta de país construida de manera participativa, que recoge las aspiraciones de las regiones y está alineado con los objetivos de Desarrollo Sostenible a 2030. Al respecto establece el capítulo denominado *Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible:*

“Un lugar especial lo ocupan las estrategias del Plan para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, que busca superar la falta de inversión pública y privada que ha impedido la plena utilización de la potencialidad tanto agropecuaria como no agropecuaria del sector rural colombiano. Hacen también parte integral de este plan por la ruralidad de Colombia, las estrategias de inclusión social y productiva de la población rural, la promoción de la mujer rural como factor de cambio, la agenda de innovación catalizada en los sistemas territoriales de innovación y el aprovechamiento del capital natural como activo estratégico de la nación”.

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



Ahora bien, uno de los capítulos más importantes y que mejor aborda la necesidad de articular la oferta institucional en el PND 2018 – 2022, es el denominado “*Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*”, que establece:

“El desarrollo rural con enfoque territorial exige el fortalecimiento de una arquitectura institucional adecuada y mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar los retos derivados de: (1) la incidencia de la pobreza y de los atrasos en el desarrollo humano de la población rural; (2) la deficiente infraestructura en materia de provisión de bienes y servicios públicos; (3) los conflictos de uso del suelo que afectan negativamente la inversión, el desarrollo y la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; (4) débil proceso de consolidación de la Reforma Rural Integral; (5) la inequidad en el empoderamiento social y económico de la mujer rural; (6) el limitado desarrollo de las actividades no agropecuarias y conexas; (7) la falta de abastecimiento y disponibilidad alimentaria para el consumo interno, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria; (8) la débil institucionalidad sectorial, tanto a escala nacional como territorial; (9) el ilimitado acceso de los productos agropecuarios colombianos a los mercados internacionales; y (10) los bajos niveles de agro industrialización y de agregación de valor”.

De acuerdo con las normatividad anteriormente citada, se desprende que el accionar de la ANT, y el de la ADR, emanan de una misma voluntad legislativa que derivó en la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 y la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, los cuales fijaron los propósitos del Estado en materia agraria, a mitigar el abandono estatal y fortalecer la intervención en formalización y seguridad jurídica armónica con las necesidades reales de la población rural, por lo que ha de entenderse que las finalidades de las agencias mencionadas, ha de ser, la superación del conflicto y el acceso al territorio en términos productivos y tangibles, para el desarrollo de la dignidad de la población rural.

2. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

Los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

En desarrollo de las finalidades del Estado definidas en la carta constitucional de 1991, la búsqueda e intentos por construir una paz estable y duradera y la terminación definitiva

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



del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP, un nuevo Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, refrendada por el Congreso de la República de Colombia el 30 de noviembre de 2016. En ese sentido, el punto 6.2. del Acuerdo Final, establece los principios para la interpretación e implementación del mismo a favor de los pueblos étnicos, donde se plantea la protección "a los derechos sobre sus tierras, territorios y recursos, que implican el reconocimiento a sus prácticas territoriales, ancestrales, el derecho a la restitución y fortalecimiento de su territorialidad, los mecanismos vigentes para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente".

La reforma rural integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO, se requiere un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo y el bienestar de esta población, pues la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural. Así, señaló que:

"La escasez de tierra debido a la distribución desigual y al crecimiento de población está obligando a que los granjeros subdividan sus parcelas entre los miembros de la familia, lo que provoca una marcada reducción en la relación tierra/persona.

La falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes (entre los 10 y 20 años de edad). Esto deja el trabajo de la granja en manos de una población envejecida y produce un agudo vacío sociocultural".

La legislación en materia de reforma agraria que rigió a partir de la Ley 160 de 1994 nada contempló en materia de formalización de la propiedad rural de naturaleza privada, por ser este tema para ese entonces ajeno a la política pública a pesar de que es en este tipo de inmuebles donde mayor informalidad e inseguridad jurídica se presenta, y por tanto, las medidas creadas en el Decreto Ley 902 de 2017 para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo Final, son medidas instrumentales de la esencia de la política pública de acceso y formalización de tierras ya que una de las principales barreras para el acceso efectivo y la materialización de los derechos de propiedad de los campesinos, ha

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



sido los trámites excesivos, la duplicación de los procesos y los tiempos engorrosos que en suma la población tiene que soportar, además de la falta de articulación histórica entre las entidades estatales para la materialización de avances que requiere la población rural.

En cuanto al instrumento de políticas agrarias de las Unidades Agrícolas Familiares – UAF, se tiene que el legislador estableció a partir de la Ley 135 de 1961 y posteriormente desarrollada en la Ley 160 de 1994, un instrumento para la distribución equitativa de la tierra, atendiendo a criterios de equidad establecidos a partir de criterios técnicos de delimitación de extensiones de tierra de acuerdo con las realidades productivas de cada departamento y de cada subregión, demarcando una clara postura de aplicación normativa, consistente en el desarrollo económico mínimo para la materialización de las condiciones de vida digna de la población rural en términos productivos y del desarrollo rural.

De lo anterior, es posible observar que la aplicación y concreción de la misionalidad de esta ANT, está relacionada y estrechamente ligada a la definición de criterios técnicos en cuanto a la sostenibilidad social y ambiental, que además cuenten con definiciones para la asistencia técnica y la viabilidad del quehacer jurídico.

- **Aspectos relevantes del Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015 sobre las competencias de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR**

Teniendo en cuenta que los predios que pueden llegar a ser objeto de compra lo serán también de un proceso de adjudicación a sujetos de reforma agraria, es importante tener en cuenta las entidades cuya función misional implicara una vinculación en el territorio, es pertinente referir la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, que según el Decreto 2364 del 7 de diciembre de 2015, corresponde a:

“Artículo 3°. Objeto. El objeto de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR – es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país”.

Al respecto de la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, se tiene que a la luz de las normatividades vigentes y rectoras sobre las formas de intervención de las autoridades adscritas al Ministerio de Agricultura, puntualmente de la ANT y la ADR, la definición de estrategias de intervención, y el cambio de paradigma hacia la oferta institucional, debe contemplar acciones conjuntas enfocadas a la satisfacción de las necesidades de las comunidades rurales, a efectos de lograr la finalidad de la superación del estado de cosas inconstitucionales de que trata la Sentencia T – 025 de 2004, y la materialización de los fines del estado en materia de superación del conflicto y de viabilizar el campo en términos productivos. Al respecto, el Decreto 2364, determina entre otras funciones de la ADR, las siguientes:

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



“Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural siguientes:

- 1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*
- 2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los demás sectores administrativos.*
- 3. Definir los criterios de formulación y estructuración de proyectos estratégicos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, en términos de su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (...)*
- 7. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos para la formulación, estructuración y adopción de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial a asistir a las entidades territoriales e instancias de integración territorial en su implementación”.*

Las anteriores definiciones de las funciones de la ADR, advierten el espíritu normativo que irradia las formas de intervención de los territorios rurales, y en armonía con otras disposiciones legales y jurisprudenciales, guardan relación con la oferta institucional en materia agraria que han de desarrollar las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales refieren a intervenciones articuladas con enfoques técnicos, jurídicos, ambientales y financieros plausibles y viables con la realidad y las necesidades de la población, y acordes con la misionalidad de cada entidad.

En este sentido, y en desarrollo del principio de colaboración armónica entre las entidades del Estado, y específicamente entre las entidades adscritas a un mismo ministerio, se entiende que las diferentes misionalidades agrarias, han de articularse entre sí, a efectos de viabilizar y anticipar asuntos relevantes para el desarrollo rural, tales como como compras, priorizaciones, adjudicaciones y en general de las intervenciones, con la finalidad de garantizar la utilización óptima de los recursos destinados a la asignación de tierras para los sujetos de reforma agraria.

El direccionamiento del andamiaje jurídico y administrativo del Estado colombiano, se ha determinado desde comienzos del siglo XXI, concretamente a raíz de la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales que fue establecido por la Corte Constitucional, a través de la Sentencia T – 025 de 2004, cuyo cumplimiento consiste en el seguimiento a través de autos que han derivado en sendos procesos programáticos y de verificación de cumplimiento de órdenes específicas, lo cual condujo a que las entidades de las diferentes ramas del poder público, modificaran y adecuaron su accionar y normativas, enfocadas a la necesidad imperiosa de atención inmediata de la población rural y al mitigamiento de las múltiples problemáticas de inequidad para el acceso a la tierra principalmente.

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



En desarrollo de los fines constitucionales, la promoción y oferta para el acceso a la propiedad de la tierra, deberá priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

3. CONCLUSIONES

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir:

- Para una óptima intervención, y de manera previa a la realización de adquisiciones de predios cuya finalidad sea la de materializar procesos de acceso a tierras en favor de la población rural, es necesario articular los conceptos técnicos con la ADR, en aras de FORMULAR los proyectos productivos, que garanticen el uso adecuado de las tierras que se adquieran para desarrollar los diferentes programas o rutas de reforma agraria.
- Motivo por el cual, esta Oficina Jurídica recomienda al área misional, la suscripción de un lineamiento conjunto entre la ADR y la ANT, cuyo objetivo general sea definir el acompañamiento de la Agencia de Desarrollo Rural ADR a los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras – ANT, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente y que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la reforma rural.

Dentro de los objetivos específicos de este lineamiento en desarrollo del Artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, se deberá garantizar que frente a todas las adjudicaciones directas de tierras, adelantadas por la ANT que van a entregar en propiedad de los beneficiarios de que trata el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017, y los pueblos y comunidades étnicas, esté FORMULADO por la ADR un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, que permita establecer la UAF predial y la cabida familiar, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que, todo proyecto productivo debe atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en que se trate de predios colindantes con resguardos indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medio ambientales en dichos territorios.

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



El alcance de este lineamiento deberá incluir la FORMULACION del proyecto productivo para el cálculo de la UAF, la cabida familiar (ADR) y definir la oportunidad de este en el proceso de compra.

Según la competencia funcional, se deben identificar cuáles serán las dependencias relacionados en cada una de las dos Agencias.

Finalmente, se recomienda que se le imparta publicidad al lineamiento, a través de la suscripción de una **circular conjunta** suscrita entre las dos Agencias, indicando cuál es el objetivo general del mismo, objetivos específicos, alcance, instancia de seguimiento y dependencias de las Agencias involucradas.

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.

En los anteriores términos emitimos el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Marcos Arango
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