MEMORANDO

30 de Julio de 2019

20191030121303
Al responder cite este Nro.
20191030121303

PARA: **WILLIAM GABRIEL REINA TOUS**
Secretario – Consejo Directivo Agencia Nacional de Tierras

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

ASUNTO: **Concepto jurídico** – alcance de las competencias del Consejo Directivo en relación con las solicitudes realizadas por la Defensoría del Pueblo en el caso de la Hacienda Bellacruz hoy Hacienda La Gloria. 20191010120723

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.

Reciba un cordial saludo:

En atención al requerimiento formulado en sesión extraordinaria No 32, en ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 13 numerales 1º, 6º y 8º del Decreto 2363 de 2015, la Oficina Jurídica se permite emitir concepto en el siguiente sentido:

I. PROBLEMAS JURÍDICOS

¿Es competente el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras para cumplir cada uno de los requerimientos realizados por la Defensoría del Pueblo en relación con caso de la Hacienda Bellacruz hoy Hacienda la Gloria?

II. MARCO NORMATIVO

Para resolver se considerará:

- La Ley 160 de 1994.
- El Decreto-Ley 2363 de 2015.
- El Acuerdo 056 de 2018.

III. CONSIDERACIONES

- **Sobre las competencias del Consejo Directivo de la ANT**

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.

Conforme a lo dispuesto por el Decreto-Ley 2363 de 2015 en su artículo 3º, el objeto de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), es:

> **"…Artículo 3°.***Objeto*. 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..."

En consonancia con lo anterior, el artículo 4º numeral 11º ibídem, establece que es función de la ANT: *"Administrar las tierras baldías de la Nación",* mientras que el artículo 9 del mismo cuerpo normativo radica en cabeza del **Consejo Directivo** de la entidad, entre otras, las funciones de:

> *"1. Orientar el funcionamiento general de la Agencia y verificar el cumplimiento de los objetivos, planes y programas definidos y su conformidad con las políticas del sector agricultura y desarrollo rural*[1]*"*;
> *6. Impartir las directrices para la coordinación intra e interinstitucional de las actividades misionales de la Agencia Nacional de Tierras en materia de ordenamiento social de la propiedad rural"*[2], así como cumplir con
> *16. Las demás funciones que le señale la ley y su reglamento, de acuerdo con su naturaleza"*[3].

Sobre este mismo particular conviene subrayar que el artículo 38 *ejusdem* consagró la siguiente regla de subrogación de las funciones, tanto de la entidad como de su máximo órgano directivo:

> *"**Artículo 38. Referencias normativas**. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras – ANT.*
>
> ***Parágrafo**: Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994 y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del INCORA, o al Consejo Directivo del INCODER, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia*

[1] Artículo 9 numeral 1º.
[2] Artículo 9 numeral 6.
[3] Artículo 9 numeral 16.

Nacional de Tierras – ANT".

Teniendo en cuenta que como quedó visto en líneas anteriores, el ordenamiento social de la propiedad se concreta en la ejecución de los programas ligados al acceso a la tierra, la generación de seguridad jurídica sobre la misma, la promoción de su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y la administración y disposición de las tierras baldías de la Nación, forzoso resulta concluir que cualquier referencia a las competencias de los antiguos INCORA e INCODER o a las funciones de la Junta o Consejo Directivo de estos sobre los anotados asuntos, se entienden hoy concernidos a la ANT y a su Consejo Directivo, según se trate.

Es así que, al consultar el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, encontramos que su numeral 13, establece como parte de las funciones del extinto INCORA la de:

> *"13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva"*

Disposición que lejos de encontrarse derogada, debe hoy aplicarse mediante un ejercicio de integración normativa con los ya trasuntados artículos 6 y 38 del pluricitado-Decreto 2363 de 2015.

A partir de lo expuesto es dable afirmar que, efectivamente, corresponde al Consejo Directivo de la ANT **impartir directrices para la administración de los predios baldíos** de la Nación, cuando para ello se requiera de la celebración de contratos, las que bien pueden reducirse a la orden de aplicar las disposiciones generales en materia de contratación y/o establecer regímenes especiales, con las previsiones que el órgano de dirección considere apropiadas en punto a la definición del perfil del eventual contratista.

- **Sobre las consideraciones de la Defensoría del Pueblo y las funciones del Consejo Directivo**

Ahora bien, teniendo claro el alcance de las funciones asignadas por ley al Consejo Directivo, es pertinente analizar las consideraciones realizadas en el informe de seguimiento presentado por la Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales y el Defensor Delegado para Asuntos Agrarios y Tierras de la Defensoría del Pueblo, en torno al caso de la Hacienda Bellacruz hoy Hacienda La Gloria, y su correlación con las facultades del Consejo Directivo de la ANT, que de paso es necesario precisar corresponden a los argumentos expuestos al juez en el marco de las actuaciones de defensa judicial adelantadas

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.

por la ANT.

PRIMERA CONSIDERACIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Indica en el informe de seguimiento la Defensoría:

> *"A nuestro juicio en el acuerdo de administración no son claros los efectos que puede tener sobre el predio y el cultivo especialmente, las demandas de restitución de tierras, cuando se dé una orden de entrega material de predios que implique entregar una parte del área cultivada, donde el manejo fitosanitario y de cosecha quedaría en otras manos.*
> *Por tanto, es importante aclarar aspectos puntuales como: (i) ¿Cuáles serán las medidas compensatorias para el campesinado beneficiario de las sentencias de restitución de tierras que no podrá disponer de sus predios para ejecutar el proyecto productivo de su preferencia?; (ii) ¿Quién asumirá los gastos derivados de la degradación del cultivo sembrado ante la posible negativa de algunas personas reclamantes de entregar en arriendo sus tierras para la continuidad del proyecto de palma?; y por último, (iii) ¿cuáles serán las medidas a tomar frente a los posibles escenarios jurídicos que surjan luego de las demandas de revisión que actualmente cursan en el Consejo de Estado?"*

En relación al posible riesgo fitosanitario que el manejo inadecuado del cultivo pueda generar es necesario indicar lo referenciado al juez en tanto, el pasado 30 de abril de 2018[4], el Instituto Colombiano Agropecuario remitió concepto técnico de costos, tiempos y riesgos de la administración de palma, al anterior Subdirector de Administración de Tierras de la Nación, Dr. Alexander Rivera, a través del cual señaló:

Respecto a los costos de administración de los cultivos de palma, el Instituto indicó que no cuenta con dicha información, sin embargo, citó a Cenipalma como organización encargada del monitoreo y aplicación de medidas fitosanitarias, para que rindiera un informe al respecto, cuyos resultados son de acceso al público en general.

Por otro lado, respecto a los riesgos en torno a la administración o degradación de palmas establecidas en predios baldíos, el ICA, en el caso de cultivo de palma, emitió Resolución ICA 4170 de 2014, por medio de la cual, las plagas se encuentran bajo control oficial y es de obligatorio cumplimiento por parte de los productores.

[4] *Ver documento anexo.*

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.

Así mismo, el ICA, CENIPALMA y el SENA han estado trabajando en publicaciones y cursos gratuitos, con los cuales se empleen prácticas de manejo, preventivas y de control de plagas.

En contraste con lo anterior, el ICA hizo referencia a otras enfermedades, tales como los diferentes tipos de marchitez y el ataque de insectos, que pueden llegar a ser de alto impacto en los cultivos de palma de aceite y el debido manejo que se debe efectuar en estos casos.

Finalmente, el ICA manifestó su compromiso en la realización de jornadas teórico-prácticas a su personal, con el propósito de trasmitir dicho conocimiento a los productores para minimizar el riesgo y proteger el cultivo de palma de aceite.

Por otra parte, el 22 de marzo de 2018, la empresa CENIPALMA, se dirigió al anterior Subdirector de Administración de Tierras de la Nación, Dr. Alexander Rivera, frente a la solicitud de un concepto técnico sobre administración o degradación de palmas en los predios baldíos, recomendando lo siguiente:

- De mantenerse el cultivo de la palma, los nuevos propietarios o responsables deberán cumplir estrictamente lo establecido en la Resolución ICA de 2009 de 2014.
- La Resolución mencionada obliga a:
  1. Constituir y cumplir planes de manejo fitosanitario.
  2. Garantizar asistencia técnica de calidad, respondiendo a las condiciones actuales de los cultivos presentes en el predio y que de no cumplirse generarían incremento de problemáticas de plagas y enfermedades que ponen en riesgo el estatus fitosanitario de localidades y regiones.
- Si la decisión de la comunidad es la eliminación de las palmas, se debe atender la Resolución ICA No. 4170 de 2014.

Para finalizar, CENIPALMA recomienda que si la Agencia Nacional de Tierras, requiere la eliminación mecánica de la plantación, el costo por palma ronda entre los $14.000 mil pesos mcte, si son áreas completas y $17.000 mil pesos mcte, si son palmas puntuales, resultando en que la eliminación de las 1.207 hectáreas que comprenden los predios baldíos de la Hacienda Bellacruz, podrían costar entre $2.416.414.000 y $2.847.916.500 pesos m/cte.

Sin embargo, es necesario precisar que a través del artículo 1º del Decreto Ley 1300 del 21 de mayo de 2003, se creó el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER-, entidad que asumió las competencias que cumplía el INCORA, entidad a la cual se le asignó el siguiente objeto:

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.

> *"…**Artículo 2º. Objeto.** El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá por objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país…".*

Sin embargo, el Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, ordenó su liquidación y dictó otras disposiciones.

Por su parte, el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015, creó la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, fijando su objeto y estructura, definiendo en el artículo 1º su naturaleza jurídica, de la siguiente manera:

> "*Artículo 1º. **Creación y naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Tierras –ANT-,** crease la Agencia Nacional de Tierras – ANT-, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de tierras de la nación en los temas de su competencia".*

El artículo 3° del citado Decreto 2363 de 2015, determinó el objeto de la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, en los siguientes términos:

> *"Artículo 3º. 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 ésta, 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".*

Normas competenciales que permiten evidenciar que la hoy existente Agencia Nacional de Tierras, no asumió todas las funciones que en su momento hacían parte del objeto del extinto INCODER, motivo por el cual, si bien la ANT tiene dentro de sus obligaciones legales (Numeral 11 Artículo 4°) la de "*administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994*", ello no implica per se la competencia para realizar

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.

directamente un manejo técnico de los cultivos y/o proyectos productivos que se encuentren establecidos dentro de los predios baldíos.

Es decir que, asumir el manejo de proyectos productivos como los que hoy se encuentran establecidos dentro de los predios baldíos de la Hacienda Bellacruz, no solo excede las funciones de la ANT, sino la capacidad técnica y financiera de la misma, asunto que obliga necesariamente a concluir que si la competencia de la ANT es limitada en cuanto al manejo técnico del cultivo, también lo es la del Consejo Directivo como máximo órgano de esta entidad, el que como ya quedo señalado en el primer aparte de este concepto, tiene funciones estrictamente relacionadas con "impartir directrices" para la administración.

SEGUNDA CONSIDERACIÓN DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Plantea así mismo:

> *"Finalmente, revisado lo establecido en el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, sobre la administración de tierras de la nación, se observa que ordena que "podrá también el Incoder o la entidad que haga sus veces, constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno Nacional, que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos". En este caso, vemos que el modelo de administración planteado por las características especiales de actual uso del predio, se alejan de lo establecido en dicha norma, ya que esta dice que los beneficiarios de la administración serán campesinos, sin embargo, no se ha establecido quienes de los reclamante son sujetos de reforma agraria y si tienen capacidad económica para administrar este tipo de cultivo.*
> *(…)*
> *A pesar de que la Defensoría del Pueblo recomendó que se hicieran cruces con los datos recogidos en los ejercicios de cartografía social por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, para comparar si los solicitantes actuales son los mismos que aparecen en los listados del Incoder o si tienen alguna relación de parentesco, hasta el momento tal información no ha sido presentada con mayores detalles, como tampoco se ha hecho el ejercicios de revisar si las personas cumplen los requisitos establecidos en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 para ser adjudicatario de baldíos, que son entre otros, no tener tierras rurales ni haber sido adjudicatario de baldíos, explotar las dos terceras partes del predio y llevar una explotación no menor de 5 años".*

En relación con el proceso de **recuperación de baldíos indebidamente ocupados**, se ha indicado al Juez de Tutela que la Agencia Nacional de Tierras, a través de la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, profirió la Resolución No.138 de 30 de septiembre de 2016 *"Por la cual se adoptan medidas para dar*

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.

cumplimiento a la sentencia SU-235/16 del doce (12) de mayo de dos mil dieciséis (2016) proferida por la Corte Constitucional dentro del expediente No. T-3.098.508", ordenando, a la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica *"avocar el conocimiento y continuar "con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, para que finalice con la adjudicación de los baldíos identificados como indebidamente ocupados en la resolución 481 de 2013".*

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.

Es así que, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la ANT, tenía a su cargo continuar con el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el cual tiene como objeto "*Recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares."* y que de acuerdo a lo contemplado en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias, el proceso debe surtir unas etapas procesales, tales como: etapa previa, etapa inicial, etapa probatoria para concluir con la resolución final ejecutoriada e inscrita en el respectivo folio(s) de matrícula de los predios objeto de litigio.

Por lo anterior, resulta pertinente señalar que en el caso de la Hacienda Bellacruz, hoy hacienda La Gloria, se surtieron eficazmente todas las etapas procesales, razón por la cual las resoluciones finales Nos. 481 y 3322 del año 2013, correspondientes a los predios Potosí, Los Bajos, Caño Negro y Venecia - San Simón, quedaron debidamente ejecutoriadas e inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

Para el efecto, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la ANT, profirió la Resolución No. 810 del 19 de diciembre de 2016, a través de la cual se solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP de Aguachica – Cesar, la apertura de cinco (5) folios de matrícula inmobiliaria para identificar los predios baldíos de la Nación, denominados así: "Potosí 196-57969", "Venecia – San Simón 196-57970", "Caño Negro 196-57971", "Los Bajos 196-57972" y "San Miguel 196-57973" ubicados en el Municipio La Gloria del Departamento del Cesar, lo cual se logró el 15 de mayo de 2017.

Así las cosas, la **recuperación jurídica se surtió** al interior de un proceso agrario llevado a cabo por la Agencia Nacional de Tierras.

Ahora bien, frente a **la recuperación material** y posterior adjudicación de los bienes inmuebles baldíos antes señalados, la entidad, con fundamento en el Decreto 2363 de 2015, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, debe identificar a todos los solicitantes de baldíos, los cuales para el presente asunto y

según como lo ordenó la H. Corte Constitucional, están sujetos a la condición de haber sido objeto de despojo de los predios baldíos ubicados en la Hacienda Bellacruz.

En ese orden de ideas, la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT, mediante memorando No. 2019400087913 del 7 de junio de 2019, en aras de continuar con el cumplimiento de la sentencia, a través del Oficio No. 20194000358621 del 14 de mayo de 2019, solicitó a la Asociación Colombiana Horizonte de Población Desplazada (ASOCOL), un listado de las personas que presuntamente radicaron ante el extinto INCODER solicitudes de adjudicación sobre los predios de la Hacienda Bellacruz hoy Hacienda La Gloria, esto con el fin de identificar los posibles solicitantes sujetos de despojo de los mismos.

Del mismo modo, la mencionada Dirección, mediante Oficio No. 20194000358701 del 14 de mayo de 2019, requirió a la Asociación de Campesinos Desplazados al Retorno (ASOCADAR) y a través del Oficio No. 20194000358761 del 14 de mayo de 2019, al Señor Miguel Herrera quién se presentó como líder de algunos ex miembros de ASOCOL, sin que a la fecha se hayan allegado los documentos requeridos para los respectivos cruces y verificación.

En ese sentido, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión de la Dirección de Acceso a Tierras, procedió al análisis del listado remitido por ASOCOL, encontrando que:

(i) Se adjuntaron documentos de **104** personas.
(ii) Al realizar el cruce de información con los archivos históricos del INCODER Liquidado, se partió de la base de un total de 4951 solicitudes de adjudicación de baldíos en todo el Departamento de Cesar.
(iii) El resultado de la búsqueda en los registros históricos del INCODER liquidado, arrojó que **ninguna de las 104 personas identificadas en el listado allegado por ASOCOL, presentó solicitud de adjudicación sobre los predios de la hacienda Bellacruz hoy hacienda la Gloria**.

No obstante, de las 104 personas que informó ASOCOL, se encontró que 12 de las personas relacionadas fueron beneficiarias de adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario y 2 personas fueron beneficiarias de adjudicación de predios baldíos, pero los mismos hacen referencia a predios diferentes a los de la Hacienda Bellacruz hoy Hacienda la Gloria.

Según lo anterior, las órdenes de la sentencia SU-235 de 2016, donde se requiere: a) identificar a los solicitantes de los baldíos que fueron **objeto de despojo** de la Hacienda Bellacruz y, b) establecer cuáles de ellos cumplen los requisitos

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.

subjetivos para ser beneficiarios de la adjudicación de baldíos, conforme a la Ley 160 de 1994 y las normas que las reglamentan, establecen para la Agencia Nacional de Tierras adelantar trámites administrativos conforme a las normas que regulan la actuación administrativa propia de los procesos misionales agrarios, imponiendo así una carga **que no está dentro de sus competencias como lo es la restitución de tierras por despojo**.

Frente a los procesos agrarios y/o de adjudicación de baldíos o de predios del Fondo Nacional Agrario, debe señalarse que este es esencialmente un proceso enmarcado en la actuación administrativa, la cual no es contenciosa y que carece en muchas circunstancias de las potestades de un proceso judicial, por ello**, la Agencia Nacional de Tierras no puede identificar, ni establecer con certeza con los procedimientos establecidos en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, las personas objeto de despojo de los baldíos recuperados en la Hacienda Bellacruz o La Gloria.**

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en consideración que existe en el ordenamiento jurídico colombiano la legislación adecuada que permite, a través del proceso mixto o dual de etapa administrativa a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras y, judicial, a cargo de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras del país, identificar plenamente las personas que fueron objeto de despojo y abandono forzado de los predios, la cual conocemos como proceso de restitución de tierras consagrado en la Ley 1448 de 2011.

En este punto es necesario reiterar que la Agencia Nacional de Tierras de manera incesante, a puesto todo de su parte para identificar a los solicitantes de adjudicación de baldíos ante los extintos INCORA o el INCODER, respectivamente, antes de su desplazamiento de los predios baldíos.

Pese a lo anterior y luego de realizar todos los cruces, consultas en bases de datos y expedientes de la época, **la Agencia Nacional de Tierras - Dirección de Acceso a Tierras, no ha podido identificar a la fecha las solicitudes realizadas de adjudicación de baldíos**, es por ello, que se considera que las personas que se encuentran adelantado los procesos de restitución de tierras son quienes en realidad serán plenamente identificadas como solicitantes que fueron objeto de despojo de la Hacienda Bellacruz, conforme a las sentencias que se emitan desde los estrados judiciales ordenando la restitución a los predios baldíos.

Desde la Unidad de Restitución de Tierras, se ha informado que a través de dicho proceso se han podido identificar y georreferenciar las áreas de los predios que los solicitantes de restitución han manifestado explotaban en los baldíos a

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.

recuperar.

Por lo anterior, concluimos que desde una actuación administrativa como la que adelanta o realiza la Agencia Nacional de Tierras, no es factible tener la plena certeza de quiénes ocupaban los baldíos antes del despojo, más aún, cuando el proceso de restitución es el pertinente y conducente, para que una autoridad judicial ordene conforme a las pruebas allegadas, la adjudicación o la restitución de la ocupación.

Adicional a lo anterior y en aras de continuar con el cumplimiento de la orden, la Dirección de Acceso a Tierras a través de la **Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión**, tal como se refirió en el Memorando No. 20194000087913, puesto en conocimiento de su Despacho con el Oficio No. 20191030454601 del 11 de junio de 2019, se solicitó a las organizaciones campesinas ASOCOL y ASOCADAR, la remisión del listado de personas de cada organización que reunieron las características de ser solicitantes de predios baldíos de la Hacienda Bellacruz.

Para el efecto, la Dirección de Acceso a Tierras en el Memorando No. 20194000095053 del 19 de junio de 2019, destacó como últimas actuaciones que recibió información parcial por parte de la asociación ASOCOL, sin embargo, en aras de avanzar con la ejecución de la orden de la Corte Constitucional, procedió a adicionar a la información recibida los listados contenidos en la sentencia SU-235 de 2016, con el fin de efectuar la búsqueda en bases de datos institucionales y cruces con otras entidades, para lo cual se adelantó el siguiente procedimiento:

- Búsqueda de solicitudes de adjudicación de baldíos de la Hacienda Bellacruz, a través del expediente del extinto INCODER.
- Recepción de listado de solicitantes de baldíos de la Hacienda Bellacruz, remitido por ASOCOL.
- Solicitud y recepción de información a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas, en la que se encuentran las personas que han iniciado solicitudes de restitución de tierras, sobre los predios de la Hacienda Bellacruz hoy La Gloria.
- Consolidar listado de posibles beneficiarios mediante la unificación del listado remitido por ASOCOL, el listado remitido por la URT y los listados que se encuentran en la Sentencia SU-235 de 2016.
- Cruce de información con Ventanilla Única de Registro – VUR de la Superintendencia de Notariado y Registro
- Cruce de información RUES.
- Cruce de información con FOSYGA.

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.

- Cruce de información con SISBEN.
- Cruce de información con la Registraduría General de la Nación.
- Cruce con antecedentes de Policía Nacional, Procuraduría y Contraloría.

De la información recaudada, se llegó a las siguientes conclusiones:

En relación con la asociación ASOCOL, el listado lo integran 93 personas de las cuales 57 fueron excluidas por medio de actos administrativos, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, del proceso de restitución de tierras en su etapa administrativa de la Ley 1448 de 2011, adicionalmente se tiene que ninguno presenta antecedentes de Policía Nacional; en cuanto a las solicitudes pendientes de adjudicación ante el extinto INCODER o ante la ANT, solo se reportan 2 personas. Finalmente, 29 personas reportan presuntas propiedades inscritas según la información obtenida del aplicativo VUR, para estos efectos resulta relevante hacer los estudios de títulos respectivos para determinar la naturaleza jurídica de los predios, toda vez que en la normatividad agraria existe una prohibición frente a la propiedad de predios rurales o acumulación de Unidad Agrícola Familiar, por adjudicaciones anteriores.

Vale la pena señalar que de las 93 personas, 22 presentan inconsistencia entre la cédula y el nombre según reporte de la Registraduría Nacional, sin embargo, esta situación no impidió realizar los correspondientes cruces de información, adicionalmente se evidenciaron 5 cédulas de ciudadanía canceladas por fallecimiento.

Respecto a la asociación ASOCADAR, el listado lo integran 70 personas de las cuales 22 fueron excluidas por medio de actos administrativos, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, del proceso de restitución de tierras en su etapa administrativa de la Ley 1448 de 2011, 16 personas se encuentran incluidas en fase administrativa y 7 están en fase judicial. Adicionalmente se tiene que, ninguno del listado presenta antecedentes de Policía Nacional e igualmente no se reportan solicitudes pendientes de adjudicación ante el extinto INCODER o ante la ANT. Finalmente, 8 personas presentan presuntas propiedades inscritas según la información obtenida del aplicativo VUR, para estos efectos resulta relevante hacer los estudios de títulos pertinentes para determinar la naturaleza jurídica de los predios, toda vez que en la normatividad agraria existe una prohibición frente a la propiedad de predios rurales o acumulación de Unidad Agrícola Familiar, por adjudicaciones anteriores.

Vale la pena señalar que de las 70 personas no fue posible efectuar el correspondiente cruce de información para 19 personas, toda vez que el nombre y número de cédula de ciudadanía no corresponden, esto según los soportes de la

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.

Registraduría Nacional y se evidenciaron 3 cédulas de ciudadanía canceladas por fallecimiento.

Frente a estos **resultados preliminares**, vale la pena indicar que hasta el momento no se ha establecido la calidad de sujeto de reforma agraria o de acceso a tierras, en la medida que se deben realizar las siguientes actividades:

- Cruce de información con la DIAN, lo cual, para estos efectos, mediante correo electrónico del 5 de mayo de 2019, se realizó solicitud de información a dicha entidad estatal.
- Recibir actualización de información por parte de la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad de Víctimas, para realizar la validación respectiva de una manera más amplia, pues como se advirtió, tanto en el escrito del pasado 11 de junio como en éste, la ANT no tiene la competencia legal para determinar las personas víctimas de despojo o desplazamiento de predios rurales.
- Realizar el correspondiente estudio de títulos de las personas que presentaron hallazgos en el aplicativo VUR, para determinar la naturaleza jurídica de los predios, toda vez que en la normatividad agraria existe una prohibición frente a la propiedad de predios rurales o acumulación de UAF por adjudicaciones anteriores.
- Finalmente proceder a determinar el cumplimiento de los requisitos subjetivos para ostentar la calidad de sujeto de reforma agraria o acceso a tierras.

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.

Adicional a lo anterior, **la Agencia Nacional de Tierras, mediante radicado No. 20194200391361, solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras**, que, conforme al principio de coordinación institucional, se actualizara la información suministrada en anterior oportunidad, mediante documento con radicado URT – DTMB 1568 de 15 de agosto de 2018[5], en los siguientes términos:

> *"1. Listado con nombre completo y documento de identidad de cada una de las personas que presentaron solicitud de restitución de tierras sobre los predios de la hacienda Bellacruz, hoy hacienda La Gloria, al igual que la naturaleza jurídica y el área del predio que se está solicitando (baldío – privado).*
>
> *2. Teniendo en cuenta el listado de personas que presentaron solicitud de restitución de tierras sobre los predios de la hacienda Bellacruz hoy hacienda la Gloria, identificar:*

[5] *Ver Documento Adjunto.*

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.

a) Las personas que desistieron de iniciar o continuar el proceso ante el Registro de Tierras Despojadas.
b) Las personas que fueron excluidas del Registro de Tierras Despojadas y cuál fue la causal de exclusión de manera sucinta, al igual que la naturaleza jurídica y el área del predio que se está solicitando (baldío – privado), con el objetivo de identificar si existiría de parte de la ANT para el cumplimiento de la sentencia que dichas personas fueran sujetos de reforma agraria.
c) Las personas que fueron incluidas en el Registro de Tierras despojadas, estado de la solicitud (fase administrativa/fase judicial), al igual que la naturaleza jurídica y el área del predio que se está solicitando (baldío – privado).

3. Por último, identificar con nombre completo y documento de identidad el listado de falsas víctimas que presentaron solicitud de restitución de tierras sobre los predios de la hacienda Bellacruz hoy hacienda La Gloria, de igual manera informar si por parte de la Unidad de Restitución se iniciaron las denuncias penales pertinentes y de ser así, determinar el estado actual de las mismas."

Sin embargo, dicha información aún no ha sido entregada a la Agencia Nacional de Tierras, por lo cual, y según lo expuesto en párrafos precedentes, al no ser posible por parte de la Agencia Nacional de Tierras, identificar los solicitantes de baldíos que fueron objeto de despojo de la Hacienda Bellacruz, tampoco es factible determinar cuáles de estos cumplen con los requisitos para adjudicar un terreno baldío, si no se encuentran plenamente identificados.

Para el efecto, el procedimiento que se debe surtir para ser beneficiario de la adjudicación de un predio baldío de conformidad con la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural", es el siguiente:

"Artículo 2.14.10.4.1. Requisitos.

1. Las personas naturales, que soliciten la adjudicación de un terreno baldío, deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie que solicitan.

2. Los peticionarios deberán acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años.

3. El patrimonio neto del solicitante no puede superar mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales.

4. El tiempo de ocupación de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros en ningún caso.

5. En la solicitud de adjudicación. El peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento a) Si es o no propietario o poseedor a cualquier título de otros inmuebles rurales en el territorio nacional, b) Si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio."

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.

Por lo tanto, luego de estudiar la documentación relacionada de las asociaciones ya señaladas, como de la requerida a las demás entidades estatales, la Agencia Nacional de Tierras, en cabeza de la Dirección de Acceso a Tierras y la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, evidencia que no es posible identificar a los solicitantes de los baldíos objeto de la sentencia**, por lo cual, el escenario pertinente para poder realizar dicha identificación es el proceso judicial de restitución de tierras consagrado en la Ley 1448 de 2011**, el cual goza de la figura de la contradicción de la prueba por su carácter contencioso, distinto al procedimiento o actuación administrativa en el marco de un proceso de titulación agrario.

Adicionalmente, fruto de las demandas de restitución de tierras adelantadas tanto por la Unidad de Restitución de Tierras, como de las directamente elevadas por los solicitantes de predios de la Hacienda Bellacruz ante los jueces y magistrados, no se ha recibido orden alguna por parte de éstos últimos, donde se declare la ocurrencia del despojo y se ordene la restitución y por consiguiente la adjudicación de un bien baldío a los beneficiarios de la orden objeto de la presente verificación.

Así las cosas, se hace evidente que teniendo como primera función, el Consejo Directivo, lo que señala el numeral 1 del Artículo 9 del Decreto 2363 de 2015, que reza:

Artículo 9°.*Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*
1. Orientar el funcionamiento general de la Agencia y verificar el cumplimiento de los objetivos, planes y programas definidos y su conformidad con las políticas del sector agricultura y desarrollo rural.

Es imperativo concluir que si existe una orden de imposible cumplimiento para la Agencia Nacional de Tierras en el marco de sus funciones como queda descrito en

extenso, en el mismo sentido, es clara la ausencia de competencia del Consejo Directivo para actuar sobre un tema que a la luz de la norma no le corresponde a la entidad de la cual es máximo órgano de dirección y cuyo funcionamiento orienta.

IV. CONCLUSIONES.

Revisado el asunto de la referencia, la Oficina Jurídica se permite concluir, en relación con la solicitud de concepto lo siguiente:

1. Que en ejercicio de: i) La facultad consignada en el artículo 12 numeral 13 de la Ley 160 de 1994, ii) Las funciones asignadas por los numerales 1, 6 y 16 del Artículo 9 del Decreto 2363 de 2015, así como, iii) Conforme a lo dispuesto en el Artículo 38 del mismo Decreto 2363, le corresponde al Consejo Directivo de la ANT **emitir las directrices** relacionadas con el régimen de aprovechamiento de los bienes baldíos de la nación.

2. Que el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, desarrolla sus funciones en el marco del direccionamiento de dicha entidad y por ende dentro del marco de las competencias de la misma, por tal motivo, no le es dable ni técnica ni jurídicamente pronunciarse o desplegar actuaciones sobre temas o materias que extralimitan las funciones de la entidad que dirige y orienta.

3. Que las órdenes de la sentencia SU-235 de 2016, donde se requiere: a) identificar a los solicitantes de los baldíos que fueron **objeto de despojo** de la Hacienda Bellacruz y, b) establecer cuáles de ellos cumplen los requisitos subjetivos para ser beneficiarios de la adjudicación de baldíos conforme a la Ley 160 de 1994 y las normas que las reglamentan, establecen para la Agencia Nacional de Tierras adelantar trámites administrativos conforme a las normas que regulan la actuación administrativa propia de los procesos misionales agrarios, imponiendo así una carga **que no está dentro de sus competencias como lo es la restitución de tierras por despojo**.

4. Frente a los procesos agrarios y/o de adjudicación de baldíos o de predios del Fondo Nacional Agrario, debe señalarse que este es esencialmente un proceso enmarcado en la actuación administrativa, la cual no es contenciosa y que carece en muchas circunstancias de las potestades de un proceso judicial, por ello**, la Agencia Nacional de Tierras no puede identificar, ni establecer con certeza con los procedimientos establecidos en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, las**

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.

personas objeto de despojo de los baldíos recuperados en la Hacienda Bellacruz o La Gloria.

5. **La Agencia Nacional de Tierras - Dirección de Acceso a Tierras no ha podido identificar a la fecha las solicitudes realizadas de adjudicación de baldíos**, es por ello que se considera que las personas que se encuentran adelantado los procesos de restitución de tierras, son quienes en realidad serán plenamente identificadas como solicitantes que fueron objeto de despojo de la Hacienda Bellacruz, conforme a las sentencias que se emitan desde los estrados judiciales ordenando la restitución a los predios baldíos.

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.

Atentamente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica ANT

Proyectó: 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.