



El campo  
es de todos

Minagricultura



## MEMORANDO

06 de Mayo de 2020

\*20201030078063\*

Al responder cite este Nro.  
20201030078063

**PARA:** JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ,  
Director de Acceso a Tierras

**DE:** YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ,  
Jefe de Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Sus memorandos con radicado números 20204000071423 y 20204000031083.

De manera atenta y en ejercicio de la competencia reglada por el artículo 13 numeral 8° del Decreto 2363 de 2015, me permito dar respuesta a los memorandos referenciados en el asunto, a través de la emisión de concepto jurídico, en los siguientes términos:

### I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

A partir de lo indicado en los memorandos ya mencionados y de lo expuesto por el Director General de la Agencia para Reincorporación y la Normalización en su comunicación dirigida a usted sobre el particular, el problema jurídico se contrae a determinar el alcance jurídico del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017 y, con el apoyo de otras normas, explorar rutas jurídicas que permitan que sea la Agencia Nacional de Tierras quien pueda adjudicar tierras a los excombatientes de las FARC – EP en procesos de reincorporación.

### II. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

En procura de configurar el concepto solicitado, se efectuará un recorrido por las normas que fijan el objeto de la Agencia Nacional de Tierras, que la facultan para adquirir y adjudicar tierras de manera directa en aplicación de programas especiales, se hará el análisis y las consideraciones acerca del alcance de las mismas así como del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, y, de la propuesta de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, para luego arribar a algunas conclusiones que puedan resultar útiles para los asuntos objeto de la solicitud.

**Objeto y funciones de la ANT en materia de adquisición y adjudicación de tierras en aplicación de programas especiales**

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



En primer lugar se considera necesario tener presente el objeto de la Agencia, previsto en el artículo 3º del Decreto Ley 2363 de 2015, en los siguientes términos:

*“ ... 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”.*

A su vez, la facultad con la que cuenta la Agencia Nacional de Tierras para negociar y adquirir o decretar la expropiación de predios, mejoras y servidumbres con fines de dotación de tierras para programas especiales, encuentra sustento y desarrollo legal en los artículos 31 de la Ley 160 de 1994 y 4º numeral 10 del Decreto Ley 2363 de 2015. Disponen literalmente las mencionadas normas que:

*“ARTÍCULO 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:*

*(...)*

*c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.*

*PARÁGRAFO. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley.”.*

*“Artículo 4º. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*

*(...)*

*10. Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley”.*

Dentro de los programas especiales de dotación de tierras a los que hace referencia el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, para el caso bajo análisis, se encuentra el



establecido a través del Decreto 4488 de 2005<sup>1</sup> *“Por medio del cual se establece un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil”*.

El artículo 2.14.16.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 (antes artículo 1º del Decreto 1448 de 2005), al que el Decreto 756 de 2018, le adicionó el parágrafo, establece:

*“ARTÍCULO 2.14.16.1. NATURALEZA DEL PROGRAMA. Establécese un programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco del proceso de paz que adelanta el Gobierno nacional.*

*El programa especial de adquisición y dotación de tierras se sujetará al procedimiento y condiciones señalados en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, teniendo en cuenta además los predios rurales extinguidos que sean asignados al Incoder por el Consejo Nacional de Estudefacientes o el organismo en que se delegue.*

*PARÁGRAFO. Para efectos de lo dispuesto en este título y demás programas especiales de dotación de tierras que establezca el Gobierno Nacional, la Agencia Nacional de Tierras podrá proceder a la adjudicación directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas”.*

En tales circunstancias, se puede colegir que en la ejecución del programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, la Agencia Nacional de Tierras puede realizar la adjudicación directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas, para lo cual, en criterio de esta oficina, puede aplicarse lo dispuesto por el artículo 125 de la Resolución 2562 de 2018 *“Por la cual se adiciona la Resolución 740 de 2017 en materia de acceso a tierras para asociaciones campesinas, organizaciones comunitarias y otras formas de economía solidaria”*, que establece:

*“Artículo 125. Asignación directa. Excepcionalmente y siempre que exista disposición expresa en favor de una organización determinada mediante norma legal o reglamentaria, sentencias judiciales, los procesos de adjudicación se realizarán de manera directa.*

*En estos casos la Agencia Nacional de Tierras adelantará el procedimiento único sin tener que adelantar las jornadas de que trata el artículo anterior y sin atender los factores de calificación y asignación de puntajes, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de que trata el artículo 116 de la presente resolución.*

<sup>1</sup> Compilado, junto con otros, en el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015.



*Para estos eventos ANT efectuará los procesos de adquisición de los bienes inmuebles de manera concertada con la organización campesina seleccionada de manera directa.”*

Ahora bien, como quiera que el Decreto Ley 902 de 2017, determinó la fijación de un procedimiento único para el Acceso a Tierras en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, procedimiento único que implica la realización, para el caso de adjudicación de predios de la Agencia Nacional de Tierras -, como serían los adquiridos de manera directa para las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado – de las actividades previstas en el literal a) del numeral 1 del artículo 60 del citado decreto ley, esta oficina considera que tales actividades solo serían aplicables a aquellas personas que, a pesar de ser beneficiarias del programa al que se refiere el artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, opten por solicitar la adjudicación de una unidad agrícola familiar, de manera individual, es decir por fuera de las formas asociativas a las que alude el parágrafo del citado artículo, las cuales pueden ser adjudicatarias de tierras de manera directa, en virtud de su aplicación.

### **Acerca de la adjudicación de predios a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación**

El artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, prescribe:

**“Artículo 24. Articulación para el acceso Integral.** La Agencia Nacional de Tierras se coordinará con las demás agencias del Gobierno Nacional competentes en temas rurales, con el fin de que las medidas de acceso a tierras permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, cuando sea del caso, para el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Adicionalmente, se articulará con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a tierras y formalización atiendan la zonificación ambiental y contribuyan al cierre de la frontera agrícola.

*Estos proyectos deberán contar con la participación de los beneficiarios y deberán armonizarse con los programas de desarrollo con enfoque territorial para garantizar su viabilidad y sostenibilidad ambiental.*

**Parágrafo 1.** La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.

**Parágrafo 2.** Para el caso de los pueblos y comunidades étnicas se garantizará la autonomía y autodeterminación, el gobierno propio, y las diversas formas de relacionarse con el territorio, conforme a los Planes de Vida, Planes de Salvaguarda y sus equivalentes”.

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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



En el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017<sup>2</sup> la Corte Constitucional en el aparte “**Conexidad en sentido estricto y suficiente de las disposiciones del Título III (Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral)**”, entre otros asuntos, señala:

*“El Título III del Decreto Ley desarrolla de forma estricta y suficiente los contenidos concretos del Acuerdo Final, particularmente el punto 1.1. titulado justamente Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.*

*(...)”*

*En cuanto al **Artículo 24.** (...) el mismo desarrolla las medidas de coordinación institucional para hacer efectivo el principio de integralidad. Algunas intervenciones manifestaron reservas respecto de la conexidad del Parágrafo 1° que sostiene: “La Agencia Nacional de Tierras podrá comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.” Para el Gobierno Nacional, el Parágrafo 1° de este artículo:*

*“debe entenderse en el sentido de una colaboración entre entidades públicas que se habrá de traducir en la adjudicación de tierras a personas que, habiendo sido excombatientes, hayan adquirido la condición de ciudadanos civiles y, en esa calidad, encuadren dentro de los grupos vulnerables priorizados por este Decreto para efectos de recibir la propiedad o la formalización de predios rurales”.*

*Esta argumentación se complementa con lo acordado en el Acuerdo Final, sobre reincorporación y puntualmente, con el punto 3.2.2.6 Identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social”, en el que se establece el compromiso de: “b. Identificación de programas y proyectos productivos sostenibles. Con base en los resultados arrojados por el censo, se identificarán los posibles programas y proyectos productivos para vincular el mayor número posible de hombres y mujeres hoy pertenecientes a las FARC-EP.”*

*El desarrollo de los proyectos productivos acordados, requerirá de tierras que puedan ser útiles para tales fines, y en ese sentido, una interpretación integral y sistemática del Acuerdo permite entender que la competencia de la ANT de comprar tierras “para adjudicarlas a entidades de derecho público” resulta conexas con la implementación del punto 1 del Acuerdo. En efecto, la Reforma Rural Integral tiene como propósito modificar el ordenamiento jurídico para garantizar el acceso y la formalización de la propiedad rural para los campesinos sin tierra y con tierra insuficiente. De esta forma, la autorización para que la ANT adquiera tierras con la finalidad de adjudicarlas a entidades públicas para que*

<sup>2</sup> Sentencia C-073 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



estas desarrollen programas de reincorporación, habida cuenta de que los proyectos productivos para los cuales serán destinadas, se basan en las necesidades de las personas que se reincorporan a la vida civil, es justamente una forma de garantizar el acceso a la tierra de los campesinos más vulnerables del país, aquellos campesinos que acudieron a las armas y que actualmente no cuentan con un medio de sustento, por lo que la medida se constituye como una herramienta para garantizar la estabilidad del paz lograda por el Acuerdo Final. Siendo este el objetivo fundamental del Acuerdo, todo esfuerzo encaminado a lograrlo resulta conexo, en particular si desarrolla las medidas necesarias para articular lo previsto en sus distintos capítulos, como resulta con la norma en comento, que coordina la creación de un fondo de tierras y una Agencia Nacional encargada de su administración, con la necesidad de garantizar la estabilidad de la paz través de proyectos productivos sostenibles que garanticen condiciones de vida dignas para las personas reincorporadas a la vida civil.

Así las cosas, el Parágrafo 1° del artículo 24 cuenta con conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final.” (Subrayas fuera de texto).

De esta manera, en criterio de esta oficina, sin perjuicio de que, con fundamento en el programa especial de adquisición y adjudicación de tierras al que se refiere el artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras pueda adquirir tierras de manera directa con base en la facultad que le concede el literal c) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 y, en virtud de lo establecido por el parágrafo del artículo 2.14.16.1 del decreto citado, adjudicar de manera directa tales tierras a asociaciones o a organizaciones cooperativas, en cumplimiento de lo preceptuado por el parágrafo 1 del artículo 24 del Decreto ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras puede **comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para el desarrollo de programas de reincorporación**, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.

Con respecto a la compra de tierras y la adjudicación a entidades de derecho público en los términos del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto ley 902 de 2017, esta oficina considera que, dado que tales tierras deben tener como propósito el desarrollo de programas de reincorporación, su compra por parte de la ANT ha de ser directa y su adjudicación a la correspondiente entidad de derecho público, que no a las personas reincorporadas, en este caso, deberá estar precedida de, por lo menos, dos condiciones: i) Que la entidad de derecho público respectiva prevea desarrollar en tales tierras programas de reincorporación; y, ii) Que tal entidad presente previamente a la ANT la solicitud de compra y adjudicación de las tierras, con el detalle del respectivo programa de reincorporación que se pretenda desarrollar en esas tierras.

En este punto se hace notar que, si el análisis hasta ahora realizado sobre el asunto es acertado, la Agencia Nacional de Tierras puede adquirir tierras de manera directa a través del programa especial de adquisición y adjudicación previsto en el artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, o bien adjudicarlas de manera directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas conformadas por personas desmovilizadas y reincorporadas,



o de manera individual aplicando el procedimiento único previsto en el Decreto Ley 902 de 2017, pero también puede comprar tierras de manera directa y adjudicarlas a entidades de derecho público para adelantar programas de reincorporación con ellas, en las que, en criterio de esta oficina, las personas desmovilizadas y reincorporadas, no serían adjudicatarios de las mismas, pero sí beneficiarios de los programas de reincorporación que sobre esas tierras lleve a cabo la respectiva entidad a la cual, previa solicitud, la ANT le adjudique el correspondiente predio.

De otro lado, aunque es entendible que los directos beneficiarios de los programas de reincorporación a desarrollar sobre las tierras que contempla el parágrafo 1° del artículo 24 han de ser las personas desmovilizadas y reincorporadas que cumplan los requisitos exigidos, y por tanto, deberían ser ellos y no las entidades de derecho público los adjudicatarios de tales tierras, esta oficina encuentra justificada la previsión del parágrafo, en tanto es posible que los programas de reincorporación que las entidades de derecho público pretendan desarrollar sobre algunas tierras no correspondan a explotaciones como las que contempla el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, así:

*“ARTÍCULO 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:*

*a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.*

*(...)*

*Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.*

*(...)”.*

Así las cosas, en consideración de esta oficina, las tierras que pudiesen adquirirse y adjudicarse en aplicación del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, no tendrían el carácter de unidades agrícolas familiares en los términos del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, sino que podrían destinarse a otro tipo de actividades relacionadas con la reincorporación, en favor de personas desmovilizadas y reincorporadas, de conformidad con los programas que desarrolle sobre tales predios la entidad pública adjudicataria, en tanto, puede ser posible, que no todas las personas desmovilizadas y reincorporadas tengan el interés de adelantar actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas o forestales, como lo prevé el artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

### **Consideraciones sobre la propuesta de la Agencia para la Reincorporación y Normalización**

**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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511



Sin perjuicio de las apreciaciones y criterios que sobre las consideraciones y propuestas que hace la ARN tenga la dirección a su cargo, en principio, esta oficina considera lo siguiente, con relación a las mismas:

Sin entrar a precisar si la ARN tiene o no facultades legales para la administración de los predios, tal vez le asiste razón a esa agencia al indicar que no es la llamada a entregar tierras a los excombatiente directamente, si la entrega de la tierra se entiende como su adjudicación, la cual, corresponde a la ANT de acuerdo con su objeto. Esto no significa que, de acuerdo con lo expuesto antes, la ART no pueda ser una de las entidades de derecho público adjudicatarias de tierras en los términos del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, en tanto el desarrollo de programas de reincorporación por parte de esa entidad, no debe conllevar, necesariamente, la adjudicación de la tierra a los excombatientes por parte de ella, aparte de que no tendría objeto o sentido que la ANT adjudique tierras a una entidad de derecho público para que esta a su vez la adjudique a los interesados, pudiéndolo hacer directamente la ANT.

En criterio de esta oficina, lo previsto por el parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, no crea un programa especial de adquisición directa de tierras, más bien permite que, en aplicación del programa especial establecido en el artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, las entidades de derecho público que adelanten programas de reincorporación, pueden recibir tierras en adjudicación para tales fines. Ahora bien, si en gracia de discusión se conviniere que, en efecto, el parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017 crea un programa especial de adquisición directa de tierras, cuyos destinatarios son las entidades de derecho público que adelanten programas de reincorporación, ninguna razón le asistiría a la ARN en sus consideraciones relacionadas con la falta de facultades legales para administrar tales predios.

De otro lado, se considera que, para la compra directa de tierras con destino a personas desmovilizadas y reincorporadas, así como la adjudicación de las mismas, la dirección a su cargo debe evaluar la propuesta de la ARN con miras a la realización de un convenio interadministrativo, sin que ello signifique que, si en aplicación del parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, la ARN requiera determinados predios para adelantar allí programas de reincorporación, no pueda la ANT comprar directamente y adjudicar a esa entidad predios, para los fines requeridos, eso sí, contando con la asignación presupuestal correspondiente.

### III. CONCLUSIONES

1. La Agencia Nacional de Tierras podrá en el marco de programas en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado realizar adjudicación directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas, en virtud de lo previsto en el parágrafo del artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, parágrafo adicionado por el Decreto 756 de 2018.

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

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

Agencia Nacional de Tierras  
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano  
Código Postal 111511



El campo  
es de todos

Minagricultura



2. El párrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, no faculta a la ANT para adquirir y adjudicar de manera directa tierras a excombatientes desmovilizados y reincorporados, sino para comprar y adjudicar tierras a entidades de derecho público que lo soliciten y cuyo propósito sea el desarrollo de programas de reincorporación.

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.

En los anteriores términos emitidos el concepto solicitado y con el alcance establecido por el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordial saludo,

  
**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**

Jefe Oficina Jurídica

Proyecto: Camilo Andrés Gómez

Revisó: Héctor Cárdenas

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.

**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](http://www.agenciadetierras.gov.co)

**Agencia Nacional de Tierras**  
Código Postal 111321

**Sede Servicio al Ciudadano**  
Código Postal 111511