



MEMORANDO

13 de Diciembre de 2019

20191030234183

Al responder cite este Nro.
20191030234183

PARA: **JUAN MANUEL NOGUERA MARTINEZ**
Director de Acceso a Tierras

DE: **YOLANDA MARGARITA SANCHEZ**
Jefe de Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a Memorando No. 20194000164563 "Solicitud Concepto Jurídico"

Respetuoso saludo:

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse a manera de concepto, sobre algunas cuestiones relacionadas el Plan de Acción formulado por la ANT en el marco del cumplimiento del Plan Integral de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos - ANUC.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta se indica que mediante Resolución 2014-584026 de 2014 se ordenó la inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, originándose a partir de ello una serie de deberes entre las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas -SNARIV, que vinieron a concretarse con la aprobación del Plan Integral de Reparación Colectiva realizado mediante la Resolución 261 de 2016.

En este sentido, advierte la consultante que la Agencia Nacional de Tierras, como miembro del SNARIV, formuló un Plan de Acción integrado por los componentes de fortalecimiento, formalización y acceso a tierras. A partir de



lo expuesto se pregunta la dependencia misional por “¿La viabilidad de adjudicar predios del Fondo Nacional Agrario, provenientes de la Sociedad de Activos Especiales, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, priorizados en la ruta colectiva de reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas?”.

Conforme con las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8, artículo 13, del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, en los siguientes términos:

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Para resolver la consulta se tendrá en cuenta, entre otras:

1. La Ley 160 de 1994.
2. El Acuerdo 349 de 2014 expedido Junta Directiva del INCODER.
3. Decreto Ley 2363 de 2015
4. El Decreto-Ley 902 de 2017.
5. La Ley 1448 de 2011
6. La Resolución 740 de 2017, modificada por las resoluciones 108 de 2018 y 12096 de 2019.

III. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

Previo a entrar a estudiar el objeto del concepto jurídico elevado, resulta pertinente hacer una breve cita de las competencias generales que el ordenamiento jurídico contempla para la Agencia Nacional de Tierras, ANT, así:

Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015 se procedió con la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y, en consecuencia, supresión y cesación de funciones. Por lo tanto, en desarrollo de la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 2363 de 2015, mediante el cual se creó la Agencia Nacional de Tierras –ANT, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyo objeto es “(...) 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 el mismo ordenamiento, en el artículo 38, se dispuso que, a partir de su entrada en vigencia, 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).

El mismo Decreto 2363 de 2015 estableció como funciones de la entidad, en el artículo 4°, “... 9. *Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia.* 19. *Administrar los bienes inmuebles extintos que fueron asignados definitivamente al INCODER por el Consejo Nacional de Estupefacientes con el objeto de implementar programas para el acceso a tierra a favor de sujetos de reforma Agraria...*. (Subrayado fuera del texto original)

Por su parte, los numerales 5 y 18 del artículo 11 del mismo Decreto – Ley, establecieron que corresponde al Director General de la Agencia, “5. *Impartir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de tierras baldías de la Nación,* 18. *Distribuir entre las diferentes dependencias de la Agencia las funciones y competencias que la ley le otorgue a la entidad, cuando las mismas no estén asignadas expresamente a una de ellas”.*

IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

En el escrito que contiene el requerimiento, se plantea el siguiente interrogante “¿La viabilidad de adjudicar predios del Fondo Nacional Agrario, provenientes de la Sociedad de Activos Especiales, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC, priorizados en la ruta colectiva de reparación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas?”, por lo cual se hacen las siguientes apreciaciones:

En primera medida, resulta acertado señalar que según lo expuesto en su solicitud con radicado número 20194000164563 “...la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia, en adelante ANUC, es una



asociación de tercer grado, de derecho privado, sin ánimo de lucro, con carácter confederativo, a través del cual se agremian los campesinos de toda Colombia y se confederan las diferentes formas organizativas. Reconocida como sujeto colectivo e inscrita en el Registro Único de Víctimas, en virtud de la Resolución 2014-584026 de 2014”.

En consecuencia, se hace necesario mencionar que la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*, contempla en el artículo 151 la reparación colectiva en los siguientes términos:

“REPARACIÓN COLECTIVA. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tomando en consideración las recomendaciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, y a través del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, deberá implementar un Programa de Reparación Colectiva que tenga en cuenta cualquiera de los siguientes eventos:

- a). El daño ocasionado por la violación de los derechos colectivos;*
- b). La violación grave y manifiesta de los derechos individuales de los miembros de los colectivos;*
- c). El impacto colectivo de la violación de derechos individuales”.*

Adicionalmente, el Artículo 152 ibídem, consagró quienes son los sujetos objeto de reparación colectiva, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

- “1. Grupos y organizaciones sociales y políticos;*
- 2. Comunidades determinadas a partir de un reconocimiento jurídico, político o social que se haga del colectivo, o en razón de la cultura, la zona o el territorio en el que habitan, o un propósito común”.*

De lo anterior surge que, mediante Resolución 2014-584026 de 2014, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia fue Reconocida como sujeto colectivo e inscrita en el Registro Único de Víctimas.

Por lo tanto, para dar trámite a la solicitud remitida por la Dirección de Acceso a Tierras, es necesario recordar que el Acuerdo 349 del 16 de diciembre de 2014, expedido por el Consejo Directivo del Extinto INCODER, *Por medio del cual se establece el Reglamento General de selección de*



beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y se deroga el Acuerdo número 266 de 2011”, regula, en su Capítulo IV, el “Procedimiento ordinario para la selección de beneficiarios y adjudicación de predios no ocupados”, que comprendía una etapa previa, un acto de apertura y convocatoria a los interesados, la recepción y calificación, por parte de un Comité de Selección, de los aspirantes y la posterior adjudicación de los respectivos predios.

Por su parte, el artículo 22 *Ibíd*em, facultaba al Gerente General del entonces INCODER para, mediante acto administrativo motivado y con fundamento en circunstancias de urgencia y necesidad, suspender el procedimiento establecido en el capítulo IV, pudiendo bajo esas circunstancias entrar a seleccionar de manera directa, previa calificación de los beneficiarios en el cumplimiento de los requisitos establecidos por el mismo Acuerdo 349 de 2014, siempre que se presentara alguno de los siguientes supuestos:

“a) Cuando los aspirantes sean a víctimas de la violencia de listados que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas envíen.

b) Cuando sea necesario establecer previamente las familias a ocupar un predio que se vaya a recibir por parte del Consejo Nacional de Estupefaciente o quien haga sus veces y éste se encuentre desocupado, con el objeto de garantizar que no sea ocupados indebidamente.

Parágrafo 1º. Para todos los casos se realizará precalificación y se someterá a consideración de los Comités de Selección establecidos en cada Dirección Territorial, con el propósito de surtir la selección de las familias que obtuvieron de mayor a menor puntaje en la cantidad de unidades agrícolas familiares que disponga el instituto para esos casos.

Parágrafo 2º. Las asociaciones de campesinos, asociaciones de víctimas legalmente constituidas, las mesas de tierras departamentales, entre otras, podrán presentar listados al Incoder para realizar la selección directa cuando sea del caso”.

Al respecto, es preciso indicar que la expresión “Gerente General” contenida en el Acuerdo 349 de 2014, debe ahora entenderse referida al Director General de La Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con los Artículos 11 y 38 del Decreto Ley 2363 de 2015.



Por otra parte, para la aplicación del referido artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014, resulta necesario indicar que con la consagración del Procedimiento Único y la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, instituidos por el Decreto-Ley 902 de 2017, se avanzó en la simplificación de los planes y programas que conforman la oferta institucional de la ANT en materia de reforma agraria y ordenamiento social de la propiedad rural, no siendo menos cierto que las fórmulas de transición normativa utilizadas tanto por el mismo Decreto-Ley 902, como por los regímenes de vieja data, conminan al operador administrativo a seguir aplicando, bajo determinadas condiciones, las reglas sustanciales y adjetivas que imperaban al 29 de mayo de 2017.

En efecto, a partir de la lectura de los artículos 27 y 81 del Decreto-Ley 902, de la Resolución 740 de 2017 modificada por la Resolución 12096 de 2019 y del propio Acuerdo 349 de 2014, es posible identificar al menos 4 supuestos de aplicación *ultractiva*¹ de los regímenes sustantivos y procedimentales anteriores; a saber:

1. Cuando existan ocupaciones sobre predios baldíos iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017, eventos en los que se permite la aplicación de los requisitos impuestos por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 del mismo año.
2. Cuando existan ocupaciones regulares y lícitas sobre predios fiscales aptos para la adjudicación, iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017, caso en el cual se permite el uso de las reglas sustanciales y procedimentales que se encontraran vigentes para la fecha del ingreso al respectivo inmueble².
3. Cuando se trate de trámites para el otorgamiento de subsidios en zonas no focalizadas, que se hubieran iniciado con anterioridad a la

¹ “La *ultractividad* consiste en la aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada, a situaciones de hecho que si bien tuvieron lugar durante su vigencia, en la actualidad se encuentran regidas por una nueva disposición jurídica; de forma que, si bien la nueva ley es de aplicación inmediata y, por tanto, debería regular las situaciones que se consoliden en su vigencia, resulta admisible el uso de la normatividad anterior con el objetivo de preservar los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se rigieron por la normativa derogada” (Corte Constitucional, Sentencia T-564 de 2015).

² Resolución 740 de 2017, artículo 87 modificado por el Artículo 57 de la Resolución 12096 de 2019. Acuerdo 349 de 2014, artículos 1 y 12 parágrafo 2º.



expedición del Decreto-Ley 902 de 2017, caso en el cual se permite la aplicación del Acuerdo 05 de 2016³

4. Cuando se trate de procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciadas antes del 29 de mayo de 2017 y/o que se encuentren en zonas distintas a las focalizadas para la ejecución del ordenamiento social de la propiedad en la modalidad de barrido predial, caso en el cual se podrá continuar aplicando el régimen procedimental anterior por habilitación expresa del parágrafo del artículo 81 del Decreto-Ley 902.

A partir de lo expuesto es dable entender que para la implementación de los componentes de formalización y acceso a tierras del Plan de Acción formulado en favor de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, en el marco del Plan Integral de Reparación Colectiva, resultaría procedente la aplicación ultractiva las reglas generales y/o especiales consingadas en el Acuerdo 349 de 2014 en materia de adjudicación de predios fiscales patrimoniales, siempre y cuando:

- a. Se considere que los compromisos asumidos por la entidad con ocasión de la aprobación del Plan Integral de Reparación Colectiva, y de manera más específica con la formulación del Plan de Acción de la ANT, suponen una actuación administrativa iniciada en los términos del parágrafo del artículo 81 del Decreto-Ley 902 de 2017.
- b. Se trate de casos individualizados de miembros de la ANUC, que se encuentren ocupando de manera regular y lícita predios fiscales patrimoniales desde antes del 29 de mayo de 2017, tal y como lo prevé el artículo 87 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 57 de la Resolución 12096 de 2019.

V. CONCLUSIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta oficina se permite concluir:

³ Artículo 95 parágrafo de la Resolución 740 de 2017, adicionado por el artículo 11 de la Resolución 108 de 2018.



1. Que a partir de la entrada en vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017, los asuntos relacionados con el reconocimiento y asignación de derechos sobre predios baldíos rurales y fiscales patrimoniales, deben resolverse mediante la aplicación del Procedimiento Único en él consagrado, previa valoración, calificación e ingreso de los aspirantes al Registro de Sujetos de Ordenamiento -RESO.
2. Que, sin embargo, las reglas de transición previstas en el mismo Decreto-Ley 902 de 2017 y en la Resolución 740 del mismo año, modificada por la Resolución 12096 de 2019, permiten la aplicación ultractiva de las reglas procedimentales y sustanciales propias de los regímenes anteriores.
3. Que, así las cosas, las reglas que dan forma al Acuerdo 349 de 2014 expedido por el extinto INCODER en materia de adjudicación y regularización de predios fiscales, resultarían aplicables para la ejecución del Plan de Acción formulado en favor de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, siempre que (i) se considere que la aprobación del Plan Integral de Reparación Colectiva y del mismo Plan de Acción, suponen una actuación administrativa iniciada en los términos del párrafo del artículo 81 del Decreto-Ley 902 de 2017 o (ii) se trate de casos individualizados de miembros de la ANUC, que se encontraran ocupando predios fiscales patrimoniales, de manera regular y lícita, con anterioridad al 29 de mayo de 2017, tal y como lo prevé el artículo 57 de la Resolución 740 de 2017, modificada por la Resolución 12096 de 2019.

Cordialmente,

Yolanda Margarita Sánchez Gómez
YOLANDA MARGARITA SANCHEZ

Jefe de Oficina Jurídica

Preparó: Jaime Duque
Revisó: Gabriel Carvajal