

18 de Junio de 2020

MEMORANDO

20201030115003

Al responder cite este Nro.
20201030115003

PARA: JUAN MANUEL NOGUERA MARTÍNEZ
Director de Acceso a Tierras

DE: YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta a "... solicitud de aclaración - ruta jurídica para la adjudicación de los predios adquiridos en el marco de los procesos de reincorporación conforme al programa especial de dotación de tierras establecido en el parágrafo 1° artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017". Su memorando ANT No. 20204000102933.

Respetado doctor Noguera,

En los siguientes términos doy respuesta al memorando del asunto, mediante el cual solicita se emita una aclaración o alcance al concepto de esta oficina, "*en el que se expuso el marco normativo por medio del cual se otorga a la Agencia Nacional de Tierras las distintas rutas para el acceso a tierras de la población en proceso de reincorporación*".

En su comunicación puntualiza:

"El objeto de la presente solicitud, está orientado a que se aclare la ruta a establecerse en materia de adjudicación a campesinos excombatientes por parte de la ANT, teniendo en cuenta la interpretación del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017 realizada por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018, en la que se resalta que esta norma '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', sin olvidar que se encuentra en cabeza de la ANT la facultad legal y reglamentaria, para realizar dichas adjudicaciones o titulaciones de predios rurales en el territorio nacional".

Y plantea los siguientes interrogantes, frente a los cuales pide un pronunciamiento:

“¿Puede la ANT, a la luz de la ruta de acceso a tierras preceptuada en el parágrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, adquirir o comprar tierras por solicitud de otras Entidades de Derecho Público para el desarrollo de programas en beneficio de la población en proceso de reincorporación y adjudicarlas directamente a los reincorporados, de acuerdo con la interpretación de rango constitucional que se realizó en la sentencia C-073 de 2018 para el artículo mencionado? o por el contrario la oficina jurídica se aparta de la interpretación de la corte constitucional y bajo que fundamentos lo hace?”.

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

FUNDAMENTOS NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIALES

Para el análisis del presente concepto se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos y jurisprudenciales:

Código Civil – artículo 27

Decreto Ley 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”*

Decreto Ley 902 de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”. – artículo 24*

Sentencia C-073/18. M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER - Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017.

ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

La oficina jurídica tiene presente, tal como usted manifiesta, que la Agencia Nacional de Tierras tiene la facultad legal y reglamentaria, para realizar adjudicaciones o titulaciones de predios rurales en el territorio nacional.

En concordancia con lo anterior, en desarrollo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito por el Gobierno

Nacional y las FARC-EP, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017, una norma instrumental que busca dotar a la institucionalidad de herramientas para adelantar adjudicación de tierras, estableciendo un procedimiento para ello. Así, en su artículo 25, el citado decreto ley facultó a la Agencia Nacional de Tierras, para llevar a cabo la adjudicación de predios baldíos y fiscales patrimoniales, a personas naturales.

No obstante que la precitada norma estableció que la Agencia Nacional de Tierras puede adjudicar predios a las personas naturales, el parágrafo 1° del artículo 24 ibidem, también estableció a las entidades de derecho público como sujetos de adjudicación de predios comprados por parte de la ANT para el desarrollo de programas de reincorporación, con lo cual, ya no solo serían destinatarios de adjudicación de tierras adquiridas por parte de la ANT las personas naturales, sino también las entidades de derecho público para el desarrollo de los mencionados programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública correspondiente.

Lo anterior, de conformidad con el marco de la articulación para el acceso integral a las tierras, previsto en el citado Decreto Ley 902 de 2017, que establece lo siguiente:

“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.”

Ahora bien, como quiera que en el memorando con el que solicita la aclaración o alcance del concepto, se indica que esta oficina debió también tener en consideración la Sentencia que analizó el párrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, a saber, la sentencia C-073 de 2018, proferida por la honorable Corte Constitucional, toda vez que en la mencionada providencia se indica que la Agencia Nacional de Tierras, con fundamento en dicho párrafo, podría comprar o adquirir tierras por solicitud de otras entidades de derecho público y adjudicarlas directamente a los reincorporados, posición distinta a la expuesta por esta Oficina en el concepto emitido a través del memorando No. 20201030078063, razón por la cual se procede a realizar el siguiente análisis

Sea lo primero señalar que se acude a la hermenéutica contenida en la intención o espíritu de la ley, cuando hay lugar a interpretar una expresión oscura de la misma. Así lo dispone el artículo 27 del Código Civil al advertir que cuando el sentido de la ley sea claro, no se desentenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. En ese orden de ideas, al hacer un estudio del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, es evidente que el mismo determina literalmente, entre otros asuntos, que en el marco de una articulación entre la Agencia Nacional de Tierras y las demás agencias del Gobierno Nacional del sector rural, la ANT a solicitud de entidades de derecho público podrá comprar tierras para adjudicárselas para el desarrollo de programas de reincorporación. De esta manera, para esta oficina, es claro que el párrafo 1° del artículo 24 del pluricitado decreto ley no requiere interpretación, puesto que es claro en facultar a la Agencia Nacional de Tierras para llevar a cabo la compra y adjudicación de tierras a la entidad de derecho público que lo solicite, para el desarrollo de programas de reincorporación.

No obstante que la norma, por sí sola, nos indica de manera evidente la respuesta al concepto solicitado, con en el propósito de lograr mejor comprensión del asunto, procedemos a revisar las consideraciones que tuvo la Corte Constitucional en la citada Sentencia C-073/18, respecto del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017.

En el estudio de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, la Corte 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.

(...)



El campo
es de todos

Minagricultura



*“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 conexa 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 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 de la 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. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

Así las cosas, el Parágrafo 1° del artículo 24 cuenta con conexidad objetiva, estricta y suficiente con el Acuerdo Final”.

De acuerdo con la transcripción de la anterior parte de la sentencia, esta oficina entiende que, quien señaló que el parágrafo 1° debía entenderse como una colaboración entre entidades públicas que se habrá de traducir en la adjudicación de tierras a personas excombatientes, fue el Gobierno Nacional como interviniente, y no propiamente una consideración o interpretación de la Corte. A su vez, tampoco se encuentra que el Gobierno Nacional en su intervención hiciera alusión a la manera en que debe realizarse dicha adjudicación.

Sin embargo, la Corte al abordar el tema sobre la conexidad del artículo 24, sí señala específicamente la competencia y autorización para que la ANT adquiriera tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para que éstas desarrollen programas de reincorporación, más no a la posibilidad de adjudicación directa por parte de la ANT a los excombatientes, como al parecer lo infieren en la Dirección de Acceso a Tierras.

Siguiendo con el estudio efectuado por la Corte Constitucional al artículo 24, es dable traer a colación el siguiente extracto de la sentencia, que forma parte del capítulo 6 relativo al “EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO LEY 902 DE 2017”, así:

“En cuanto al contenido del artículo 24, el mismo establece que la Agencia Nacional de Tierras debe coordinarse con las autoridades rurales del gobierno nacional para que las medidas de acceso a la tierra permitan el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y competitivos con enfoque territorial y étnico, si a ello hay lugar, de tal forma que se garantice el crecimiento económico y la superación de la pobreza. En igual sentido, ese deber de articulación se debe dar con las autoridades ambientales para que las medidas de acceso a la tierra y formalización tengan en cuenta la zonificación ambiental y propendan por el cierre de la frontera agrícola. De hecho, la norma establece que esa articulación estatal debe contar con la participación de los beneficiarios y debe armonizarse con los PDET para garantizar la viabilidad y sostenibilidad ambiental.

También faculta a la Agencia Nacional de Tierras para que pueda comprar tierras para adjudicarlas a entidades de derecho público para programas de reincorporación, previa solicitud de la entidad pública que así lo estime pertinente. Y, por último, la norma propende porque en la articulación para el acceso integral se garanticen los derechos de las comunidades étnicas a la autonomía, autodeterminación, el gobierno propio y las diversas formas de relacionarse con el territorio. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Frente al contenido del artículo 24 ni los intervinientes ni el Ministerio Público presentan reparos materiales de constitucionalidad. La Sala considera que la norma en su integralidad se ajusta a los principios constitucionales que rigen la

función pública, especialmente el de coordinación y el de eficiencia. Así las cosas, declarará exequible el artículo 24”.

Nuevamente es evidente que artículo 24 en su párrafo primero, busca que la Agencia Nacional de Tierras, en un marco de colaboración con otras entidades públicas, pueda adquirir predios para adjudicarlos a entidades de derecho público, para el desarrollo de programas de reincorporación.

RESPUESTA A LAS PREGUNTAS

Con fundamento en lo anterior se procede a responder los interrogantes formulados, así:

PREGUNTA 1. ¿Puede la ANT, a la luz de la ruta de acceso a tierras preceptuada en el párrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, adquirir o comprar tierras por solicitud de otras Entidades de Derecho Público para el desarrollo de programas en beneficio de la población en proceso de reincorporación y adjudicarlas directamente a los reincorporados, de acuerdo con la interpretación de rango constitucional que se realizó en la sentencia C-073 de 2018 para el artículo mencionado?

RESPUESTA. En virtud del párrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, la ANT podrá adquirir o comprar tierras por solicitud de otras entidades de derecho público y adjudicárselas a estas para el desarrollo de programas de reincorporación, en beneficio de las personas que se reincorporan a la vida civil. No podrá, en aplicación del párrafo 1° del artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, adjudicar dichos terrenos de manera directa a los reincorporados, pues dicha norma no le otorga tal facultad como tampoco, en criterio de esta oficina, esa facultad se desprende del examen de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 2017, hecho por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-073 de 2018.

PREGUNTA 2. o por el contrario la oficina jurídica se aparta de la interpretación de la corte constitucional y bajo que fundamentos lo hace?

RESPUESTA. La Oficina Jurídica no se aparta de la literalidad de la norma como tampoco del análisis de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional al artículo 24 de la Ley 902 de 2017 en la Sentencia C-073 de 2018, en la cual en ninguno de sus apartes o consideraciones la Corte ha señalado que la Agencia Nacional de Tierras en virtud del párrafo 1° de dicho artículo, pueda adjudicar tierras de manera directa a los reincorporados.

No sobra indicar que, a diferencia de los artículos que la Corte declaró exequibles con excepción de alguna expresión, o de aquellos declarados exequibles “*bajo el entendido de que ...*”, el artículo 24, al igual que la mayoría de los que conforman el citado decreto ley, fue declarado exequible sin ninguna condición, como se observa en el ordinal segundo de



la parte resolutive de la sentencia C-073 de 2018.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto, es claro que el parágrafo 1° de artículo 24 del Decreto Ley 902 de 2017, únicamente faculta a la Agencia Nacional de Tierras para comprar y adjudicar tierras a entidades de derecho público que lo soliciten y cuyo propósito sea el desarrollo de programas de reincorporación. No para adquirir y adjudicar de manera directa tierras a excombatientes desmovilizados y reincorporados a la vida civil.

Finalmente resulta pertinente reiterar 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.

Cordialmente.



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Camilo Andrés Gómez
Revisó: Héctor Cárdenas