

07 de Septiembre de 2018

MEMORANDO

20181030142803

Al responder cite este Nro.
20181030142803

PARA: YOANNA QUIROGA NATALE
Subdirectora de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión

DE: ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ VESGA
Jefe Oficina Jurídica (E)

**ASUNTO: Alcance concepto jurídico – casos predios Fondo Nacional Agrario –
Radicado 20184200140673**

De acuerdo con la consulta presentada por usted, sobre casos de predios del Fondo Nacional Agrario; conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación radicada como indica el asunto de la referencia, plantea como hechos de su consulta los siguientes:

Alcance Caso 1.

(...) en el caso 1 se está haciendo alusión a una situación en la que personas que estuvieran ocupando el predio debieran ser desalojadas porque la ocupación a regularizar resultare imposible por condiciones ambientales o riesgos geológicos. Es decir, que a pesar de ser sujetos de reforma agraria debieran salir del predio. En ese sentido:

- *¿Podrán continuar su proceso de “regularización” en un predio diferente del Fondo Nacional Agrario así no lo estén ocupando actualmente?*

- De ser afirmativa la pregunta anterior, ¿Podrían utilizarse predios del Fondo Nacional Agrario que hayan ingresado al patrimonio de la ANT antes y después de la entrada en vigencia del Decreto ley 902 de 2017?
- De poder continuar, ¿Qué tipo de procedimiento se utilizaría para llevar a los campesinos (puede que sean víctimas, o no, del conflicto armado) a un predio del Fondo Nacional Agrario?

Alcance caso 2.

El caso 2 expuesto parte del supuesto según el cual ya existe una selección directa, sea por priorización de la Unidad de Víctimas o por la Unidad de Restitución de Tierras. Asimismo, parte de un segundo supuesto según el cual se aplicó el literal b) (...)

Es decir, a partir de la aplicación del artículo 22 y sus literales a) y b), la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión encontró predios, previo a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, y comenzó a trabajar en ellos, suspendió la regla general de convocatoria, con miras a adjudicar directamente basándose en listados de la Unidad para las Víctimas y de asociaciones campesinas – no necesariamente víctimas-.

No obstante, el predio resultó insuficiente en razón al cálculo de UAF y variables ambientales. Por ello, no todas las víctimas ni todos los campesinos priorizados podrían continuar su proceso de adjudicación allí. En ese sentido las preguntas que quisieran ampliarse son:

- ¿Cómo puede continuarse el procedimiento de adjudicación de las víctimas priorizadas y campesinos en otro predio?
- De poderse continuar el procedimiento, ¿Se aplicaría el mismo de selección directa ya indicado en virtud del artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014? Es decir, ¿Se utilizaría el mismo acto de suspensión, pero esta vez para un predio diferente?
- ¿Podrían utilizarse predios del Fondo Nacional Agrario que hayan ingresado al patrimonio de la ANT antes y después de la entrada en vigencia del Decreto ley 902 de 2017?

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia y que se expone en su memorando, es pertinente realizar las siguientes consideraciones:

- **Sobre la protección reforzada a los campesinos**

En primer lugar, y teniendo en cuenta que en los casos presentados a esta Oficina Jurídica una de las poblaciones objeto de las medidas referidas es la población campesina, es pertinente precisar lo que al respecto ha establecido la jurisprudencia frente a la protección de sus derechos. Frente a lo cual, es necesario partir del hecho que, la Corte Constitucional ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional, en atención a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que les han afectado históricamente. Adicionalmente, su estrecha relación con la tierra, ha provocado que se reconozca en nuestro ordenamiento al “campo” como un bien jurídico de especial protección constitucional.

Para la garantía de esta protección reforzada, el derecho al acceso progresivo a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales juega un papel crucial. Este derecho, hace parte de lo que se conoce como una “estrategia global de desarrollo rural”, articulada con base en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, que impone en cabeza del Estado obligaciones de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar progresivamente), cuyo cumplimiento le permite a la población campesina garantizar su sustento y realizar su proyecto de vida¹.

En el marco de esta “estrategia global de desarrollo rural”, la Corte ha reiterado que el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan, lo materializa el Estado a través de varios tipos de políticas, relacionadas con la concesión de créditos especiales², la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, entre ellos, la entrega de subsidios³, el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras⁴.

Por lo tanto, la Corte Constitucional señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra:

- (i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras.
- (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-077 del 8 de febrero de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas.

² Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

³ Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

- (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas⁵.

Se denota así, la necesidad de adelantar en este caso por parte de la Agencia Nacional de Tierras – ANT todas las acciones que correspondan para garantizar plenamente los derechos de esta población.

- **Sobre los derechos de las víctimas del conflicto armado.**

Ahora bien, en el marco del conflicto armado que ha afectado a Colombia, la Corte Constitucional ha afirmado que las víctimas del conflicto armado interno representan uno de los sectores más frágiles dentro de la sociedad y en la mayoría de los casos se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad. En efecto, no cabe duda que las víctimas del conflicto armado interno por la violación masiva de sus derechos constitucionales, adquieren el estatus de **sujetos de especial protección constitucional**, lo que aparea de suyo el deber perentorio del Estado de atender con especial esmero y prontitud todas sus necesidades, hacer valer sus derechos y salvaguardar su dignidad humana. Al respecto esa Corporación ha considerado que *“las víctimas de la violencia dentro de un conflicto armado interno, se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y, en tal sentido, demandan un trato especial por parte de las autoridades públicas, las cuales deben brindarle la ayuda necesaria para que recuperen sus condiciones mínimas de subsistencia”*.

Concretamente frente al deber del estado de garantizar el derecho de acceso a la tierra para la población víctima de desplazamiento, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T – 025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional al concluir que *“por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla”*.

Dicha decisión encontró la violación múltiple de derechos reconocidos constitucionalmente, por el orden internacional de los derechos humanos y del derecho

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

internacional humanitario. Además, la sentencia T-821 de 2007 evidenció que la protección rural de las personas en situación de desplazamiento se expresa en diversos planos, que refieren a:

- (i) proteger a las comunidades asentadas en la tierra rural a que sean sujeto de desplazamiento forzado, especialmente cuando existe evidencia del riesgo que esta conducta se lleve a cabo; y sucedido ese delito;
- (ii) informar y ejercer las acciones administrativas y judiciales tendientes a lograr el retorno en condiciones de seguridad, o de no ser ello posible, **el acceso a la tierra en condiciones razonables y bajo un enfoque de tratamiento diferencial favorable a la población desplazada;** y
- (iii) ejercer acciones destinadas a la no repetición de los hechos que motivaron el desarraigo, las cuales no solo se restringen a la seguridad del retorno, sino el acceso efectivo a la tierra rural, conforme al enfoque de trato diferencial citado.

En materia de protección del derecho de acceso a la tierra de la población desplazada, la sentencia T-076 de 2011 refirió: “en lo que respecta a la relación entre el afectado y la propiedad inmueble, son dos las dimensiones en que se manifiesta el perjuicio *iusfundamental* de los desplazados internos, en especial respecto de los que integran la población campesina: (i) la protección del mínimo vital; y (ii) el acceso a la vivienda digna. En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda. En ese orden de ideas, el desplazamiento forzado de los campesinos afecta el núcleo esencial de ese derecho que conforma un derecho fundamental autónomo y exigible.

Las víctimas de desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a la reparación integral del daño generado por ese delito. Ello significa la existencia de una obligación estatal de implementación de las acciones tendientes entre otros aspectos a: (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii) facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad; (iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello⁶.

En el marco de esta protección y concretamente frente al derecho de acceso a la tierra, que ha sido desarrollado por diversas normas a nivel nacional, se expidió el Acuerdo 349 de 2014, “*Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios*,”

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-795 de 30 de octubre de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

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”, que en relación con las víctimas configuro una protección excepcional en el Artículo 22, al indicar:

ARTÍCULO 22. CASOS EXCEPCIONALES. El Gerente General podrá mediante acto administrativo motivado declarar, por motivos de urgencia y necesidad, suspender el procedimiento establecido en este capítulo para proceder hacer selección directa, previa calificación de los beneficiarios en el cumplimiento de los requisitos establecido en el presente acuerdo, solo en los siguientes casos:

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. (Negritas fuera del texto)

Asunto este que permitió concretar medidas diferenciales y afirmativas para esta población, sin embargo, dicha regulación fue modificada teniendo en cuenta lo establecido en los Acuerdos de Paz celebrados por el Gobierno Nacional, lo que conllevó la expedición del 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”, que estableció medidas especiales y de priorización para la población víctima, así:

Artículo 4. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito. Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de

víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia ya la población desplazada(...)

Así mismo, consagro criterios para asignación de puntajes diferenciales en beneficio de esta población:

Artículo 14. Criterios para la asignación de puntos para el RESO. El Registro Único de Solicitantes de Tierras se organizará mediante un sistema de calificación que estará sometido a las siguientes variables:

(...)

d) Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio o como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.

Empero queda claro que, conforme a lo establecido por el Acuerdo o este decreto ley, las víctimas del conflicto armado interno son objeto de priorización bien sea en aplicación del artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014 o con fundamento en los criterios ya referidos del Decreto Ley 902 de 2017.

- **Sobre el principio de progresividad y la prohibición de regresividad**

Es pertinente referir lo que la Corte Constitucional ha sostenido sobre el principio de progresividad⁷ y la prohibición de regresividad que son elementos esenciales del Estado Social de Derecho colombiano. Estos se derivan tanto de la Constitución Política como de la adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1988. Su valor constitucional se traduce en *“que el Estado no se debe limitar a proclamar los derechos sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos [los Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”*⁸.

Las obligaciones estatales que se derivan del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad tienen dos dimensiones: *“de una parte, el deber del Estado de avanzar en la materialización del derecho en cabeza de todas las personas, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población y, de otra, la prohibición general, en principio, de establecer medidas regresivas, es decir, medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados”*⁹.

⁷ El principio de progresividad está consagrado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, según el cual, “cada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, M.P. Alfredo Martínez Caballero.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta Corporación también se ha pronunciado sobre la prohibición general de incorporar al ordenamiento jurídico medidas regresivas en las sentencias T-080 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y, T-1036 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; entre muchas otras.

Bajo esta línea argumentativa, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que el principio de progresividad “no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, los contenidos mínimos de esos derechos”; sino que, por el contrario, como lo señala el principio N°16 de Limburgo tiene “la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]”¹⁰. De manera que, el Estado tiene la obligación de promover medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad son mandatos que guían a las autoridades estatales para garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Ello se concluye del artículo 64 de la Constitución que expresa:

“[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

En otros términos, de dicho mandato “se deriva, por una parte, el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como su derecho al territorio –que implica acceso a la tierra-; y por otra, la correlativa obligación del Estado de garantizar esos derechos”¹¹.

En el mismo sentido y sobre la base de que el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58), las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:

- 1) el derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;
- 2) el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
- 3) **el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;**
- 4) el derecho que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria.

¹⁰ En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

En cumplimiento del mandato imperativo e inequívoco consagrado en el artículo 64 de la Constitución, las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra. (...) Además, dado que el principio de progresividad debe guiar las actuaciones del Estado, **se presumen inconstitucionales las medidas regresivas, toda vez que la prohibición de regresividad hace parte del derecho protegido.**

En este contexto, el legislador al dictar medidas que tengan un impacto sobre el acceso a tierras de los trabajadores agrarios debe tener en cuenta que:

- (i) los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad,
- (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución,
- (iii) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios
- (iv) la realización de su derecho a la igualdad material.

En conclusión, teniendo en cuenta que, tal como se plantea en el caso hipotético sometido a consideración de esta Oficina Jurídica, nos encontramos ante una situación en la cual un campesino (víctima o no) adquirió el derecho a la regularización de un predio, y fue beneficiado por unas medidas que terminaron siendo afectadas por un hecho externo (ambiental o natural) que limita el goce de su derecho al restringir la cantidad de tierra que le corresponde, con fundamento en lo ya referido, es claro que la entidad encargada de adelantar las acciones para dar cumplimiento al mandato constitucional de su protección, debe tomar las medidas necesarias para garantizar su derecho de acceso a la tierra y no medidas regresivas que se presumen inconstitucionales como ya quedo expresado.

- **Sobre el Programa Especial de Dotación de Tierras**

Adicionalmente teniendo en cuenta que, la situación planteada se refiere a un caso en el cual la adjudicación de un predio específico se ve afectada por la disminución de la cantidad de tierra, por motivos relacionados con razones ambientales y/o naturales, es preciso hacer referencia al Decreto 1277 de 2013, que define un Programa Especial de Dotación de Tierras, en el cual se consagra:

Artículo 1º. Establécese el programa especial de dotación de tierras, a favor de los siguientes sujetos:

1. *Personas vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico "El Quimbo" en el departamento del Huila, que no sean propietarias de tierras y sean sujetos de reforma agraria.*
2. *Personas que se encuentren autorizadas por el Incoder en predios rurales en procesos de extinción del dominio que hayan sido entregados por el Consejo*

Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, al Instituto en depósito provisional en calidad de bienes incautados, y que tengan que ser entregados a sus propietarios por no haberse extinguido el dominio sobre los mismos.

3. Personas cuya reubicación sea necesaria desde el punto de vista técnico definidos por el Incoder o la autoridad competente, que hayan sido adjudicatarias o que no sean ocupantes de hecho, de predios del Fondo Nacional Agrario que se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupados por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

4. Adjudicatarios de tierras de buena fe del extinto Incora o del Incoder, que deban devolver el predio adjudicado como consecuencia de un fallo judicial diferente a los derivados de la Ley 1448 de 2011.

5. Beneficiarios de fallos judiciales debidamente ejecutoriados que ordenan al Incoder su reubicación.

6. Propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico y que deban ser reubicados.

7. Adjudicatarios de predios del Fondo Nacional Agrario a quienes el Incora o el Incoder no han podido entregarles materialmente el predio adjudicado, a pesar de los esfuerzos hechos por el Instituto. (Negrillas fuera del texto)

Es decir que, a través del mecanismo especial establecido por este Decreto se podrá proceder a entregar un predio diferente al que estaba siendo objeto de regularización en el marco del Acuerdo 349 de 2014 cuando estemos en un caso como el expuesto en su comunicación y que se adecua a los supuestos establecidos en el Numeral 3 del Artículo 1 ya citado.

3. CONCLUSIÓN

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

Alcance Caso 1.

(...) en el caso 1 se está haciendo alusión a una situación en la que personas que estuvieran ocupando el predio debieran ser desalojadas porque la ocupación a regularizar resultare imposible por condiciones ambientales o riesgos geológicos. Es decir, que a pesar de ser sujetos de reforma agraria debieran salir del predio. En ese sentido:

- ***¿Podrán continuar su proceso de “regularización” en un predio diferente del Fondo Nacional Agrario así no lo estén ocupando actualmente?***

Teniendo en cuenta que, estamos ante un hecho sobreviniente relacionado con la imposibilidad que se genera para la continuidad de la ocupación por motivos ambientales

o riesgos geológicos, y con fundamento en el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, es viable en concepto de esta oficina jurídica continuar con el trámite de regularización en un predio diferente y que pertenezca al Fondo Nacional Agrario.

- **De ser afirmativa la pregunta anterior, ¿Podrían utilizarse predios del Fondo Nacional Agrario que hayan ingresado al patrimonio de la ANT antes y después de la entrada en vigencia del Decreto ley 902 de 2017?**

Con fundamento en lo ya desarrollado en los considerandos de este concepto, si se trata de población víctima del conflicto armado interno con fundamento en la protección especial constitucional y en aplicación de lo establecido por la excepción del Artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014 y de la priorización del Decreto Ley 902 de 2017, se podrá continuar la adjudicación en predios del Fondo Nacional Agrario independientemente que hayan ingresado al patrimonio de la ANT antes o después del 29 de mayo de 2017.

- **De poder continuar, ¿Qué tipo de procedimiento se utilizaría para llevar a los campesinos (puede que sean víctimas, o no, del conflicto armado) a un predio del Fondo Nacional Agrario?**

Para definir la nueva selección de un predio sería pertinente adelantar los siguientes pasos:

1. Determinar si existen bienes inmuebles adquiridos por el Fondo Nacional Agrario con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017 y que puedan ser entregados a campesinos (tengan o no la condición de víctimas) a través del procedimiento de regularización por no estar ocupados, atendiendo a la prevalencia del derecho de acceso a la tierra de los campesinos y las víctimas en su condición de sujetos de especial protección constitucional definida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional ya citada.
2. En caso que lo anterior no ocurra, se puede proceder de dos (2) formas:
 - a. Utilizar un predio que haya ingresado al patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, si este tiene como propósito la adjudicación a población víctima del conflicto armado.
 - b. Adquirir un predio para esta población (campesino y/o víctima) con fundamento en el Programa Especial de Dotación de Tierras definido en el Decreto 1277 de 2013 atendiendo a que se trate de personas “que se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupados por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar (UAF)”

Alcance caso 2.

El caso 2 expuesto parte del supuesto según el cual ya existe una selección directa, sea por priorización de la Unidad de Víctimas o por la Unidad de Restitución de Tierras. Asimismo, parte de un segundo supuesto según el cual se aplicó el literal b) (...)

Es decir, a partir de la aplicación del artículo 22 y sus literales a) y b), la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión encontró predios, previo a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, y comenzó a trabajar en ellos, suspendió la regla general de convocatoria, con miras a adjudicar directamente basándose en listados de la Unidad para las Víctimas y de asociaciones campesinas – no necesariamente víctimas-.

No obstante, el predio resultó insuficiente en razón al cálculo de UAF y variables ambientales. Por ello, no todas las víctimas ni todos los campesinos priorizados podrían continuar su proceso de adjudicación allí. En ese sentido las preguntas que quisieran ampliarse son:

- ***¿Cómo puede continuarse el procedimiento de adjudicación de las víctimas priorizadas y campesinos en otro predio?***

Para el caso de población campesina que no fue objeto de excepcionalidad en el Acuerdo 349 de 2014 se debe dar aplicación a lo establecido en la respuesta a la hipótesis anterior. Para el caso de la población víctima, con fundamento en la protección especial constitucional y en aplicación de lo establecido por la excepción del Artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014, se podrá continuar la adjudicación en predios del Fondo Nacional Agrario independientemente que hayan sido adquiridos con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017.

- ***De poderse continuar el procedimiento, ¿Se aplicaría el mismo de selección directa ya indicado en virtud del artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014? Es decir, ¿Se utilizaría el mismo acto de suspensión, pero esta vez para un predio diferente?***

Para el caso de las víctimas, se puede dar aplicación a la excepción del Artículo 22 del Acuerdo 349 de 2014, es decir adelantarlos por selección directa, sin embargo, para poder realizar este procedimiento es necesario iniciar todo el trámite sobre el nuevo predio y posteriormente suspender la actuación para continuar con la selección directa, teniendo en cuenta que este procedimiento está ligado al predio objeto de la adjudicación y no a la persona.



- **¿Podrían utilizarse predios del Fondo Nacional Agrario que hayan ingresado al patrimonio de la ANT antes y después de la entrada en vigencia del Decreto ley 902 de 2017?**

Tal como se indicó, en el caso anterior y conforme a las consideraciones frente a las medidas específicas para víctimas del conflicto armado no habría restricción para utilizar predios que hayan ingresado antes o después de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

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

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ VESGA
Jefe Oficina Jurídica ANT (E)

Proyectó: Diana Diaz/ Abogada Contratista