



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

RESOLUCIÓN NÚMERO

DE 2024

“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”

LA MINISTRA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el Artículo 1 y 3 del Decreto 1985 de 2013, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 64 de la Constitución Política establece *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

El estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Continuación de la Resolución: *“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”*

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.” (Acto legislativo 1 de 05 de julio de 2023).

Que las normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario sobre restitución de viviendas y patrimonio y sobre desplazamientos internos, como el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977 y los Principios Rectores de los desplazamientos internos – Principios DENG, integrantes del bloque de constitucionalidad conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política y aplicables por las autoridades administrativas dada su prevalencia en el ordenamiento interno y por virtud de la supremacía de las normas constitucionales, convergen en contextos de transición del conflicto armado interno hacia la paz y la democracia, con el fin de respetar y garantizar los derechos fundamentales y el patrimonio de las víctimas de despojo y abandono forzado como sujetos de especial protección internacional y constitucional.

Que la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada y exhorta a la aplicación de los Principios Deng (18, 28 y 29), que precisan las pautas de comportamiento que deben seguir las autoridades al diseñar, implementar y ejecutar medidas y programas orientados a asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada.

Que la Corte Constitucional reconoció que los Principios Pinheiro sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno *“constituyen un criterio de interpretación para la Corte, toda vez que brindan el alcance del derecho fundamental a la restitución e imponen una serie de obligaciones a cargo de las autoridades públicas con el fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas”*¹.

Que de conformidad con los Principios Pinheiro sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno (principio 10), cuya importancia también ha sido reconocida por la Corte Constitucional; *“todos los refugiados y desplazados tienen derecho a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen”*².

Que el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 establece que son **titulares del derecho a la restitución** *“Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios,*

¹ Corte Constitucional. 23 de junio de 2019. MP. M. Calle. Sentencia C - 330 de 2016. Obtenido 30 de enero de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-330-16.htm>.

² OHCHR. 2007. Recuperado 30 de enero de 2024. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/pinheiro_principles_sp.pdf

Continuación de la Resolución: “Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”

o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo”. (Subrayado fuera de texto).

Que los solicitantes propietarios que retornaron o desean retornar de manera voluntaria al predio, con o sin contar con el acompañamiento estatal, en el marco de la Ley 1448 de 2011 podrán solicitar el restablecimiento de sus derechos conculcados, para que les sean garantizadas las condiciones mínimas de seguridad y restablecimiento de su proyecto de vida, puesto que el Estado colombiano está obligado a adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras.

Que para tal efecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011 señala que es deber de las distintas entidades del orden nacional y territorial intervenir en el marco de sus competencias implementando una oferta institucional favorable a las víctimas de violaciones a las normas internacionales de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. De manera concreta, la acción estatal debe estar encaminada al goce efectivo de los derechos de las víctimas, lo que implica atender a la población víctima en sus necesidades básicas de salud, vivienda, saneamiento ambiental, generación de ingresos, restablecimiento del proyecto de vida, y en general, todos aquellos derechos de los que son titulares por la condición que los convierte en sujetos de especial protección constitucional.

Que, en este orden de ideas, las disposiciones sobre retorno y reubicación cobijan tanto a propietarios como a poseedores y ocupantes de baldíos, de predios reclamados en restitución, es decir, que los solicitantes que junto con su núcleo familiar retornaron o desean retornar voluntariamente al predio, con o sin contar con acompañamiento estatal, podrán, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, solicitar el restablecimiento de sus derechos mediante la aplicación de las medidas de reparación contempladas en dicha normativa. Estas medidas de reparación, deberán implementarse en aplicación de los principios de enfoque diferencial e interseccional y estar encaminadas a la reconstrucción del tejido social y comunitario, así como de los proyectos de vida de las personas restituidas de cara a revertir el desarraigo ocasionado por la violencia.

Que, toda vez que se contemplan escenarios de retorno temprano de solicitantes de restitución de tierras que ostentan la calidad de poseedoras y ocupantes de baldíos, es decir, que no han consolidado el derecho a la propiedad, una vez inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, y/o siempre y cuando no se adviertan futuras oposiciones, y para avanzar en la implementación de la reforma rural integral, la Agencia Nacional de Tierras- ANT, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, y con fundamento en el numeral 28 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 y el inciso

Continuación de la Resolución: *“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”*

3 del artículo 13 de la Ley 160 de 1994, podrá realizar la delegación a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, de funciones distintas a la adquisición directa, adjudicación de tierras y procesos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras; para adelantar y culminar procesos de protección, delimitación, formalización y dotación de tierras y otros que apunten a la garantía de la seguridad jurídica, en los que existan órdenes de restitución y protección de tierras y de derechos territoriales, así como medidas cautelares. Las entidades concernidas, adelantarán los convenios o arreglos necesarios para los traslados o destinación presupuestal necesaria para la asunción de dichas funciones por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Que para el caso de los pueblos y comunidades étnicas, se ha establecido en los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011, reglamentarios del proceso de restitución de derechos étnico territoriales, como titulares a las víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, y comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, que hubieren sido sujeto de las afectaciones territoriales, de conformidad con lo establecido en el artículo 205 de la Ley 1448 de 2011, desarrollados en los artículos 143 y 109, respectivamente.

Que aquellas comunidades que se encuentren retornadas a sus territorios, que no cuenten con oposiciones en su solicitud de restitución así como ningún tipo de conflictos inter o intra étnicos, podrán ser beneficiarias de las medidas de atención que garanticen en sede administrativa la asignación de proyectos productivos u otras medidas urgentes que alivien la situación de vulneración de derechos y propendan en la garantía de la autonomía y soberanía alimentaria de los pueblos étnicos.

Que el Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (PDI) del Comité Permanente entre Organismos (Marco IASC) de 2010, establece que *“una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”*. *“Además, define tres formas de llegar a las soluciones duraderas reintegración sostenible, integración local o integración en otra parte del país; así como ocho criterios que pueden utilizarse para determinar hasta qué punto se ha alcanzado una solución duradera: protección y seguridad; unas condiciones de vida adecuadas; acceso al trabajo; restablecimiento de la vivienda; de las tierras y propiedades; reunificación familiar; participación en asuntos públicos; y acceso a la justicia y a unas compensaciones adecuadas”*³.

Que para avanzar en la materialización de soluciones duraderas para la población que ha sido desplazada forzosamente de sus predios y territorios, y que ha retornado a estos o es su deseo hacerlo, se hace necesario impulsar las

³ Recuperado 30 de enero de 2024. <https://www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina>

Continuación de la Resolución: *“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”*

medidas que permitan a las entidades del sector agricultura y desarrollo rural imprimir mayor celeridad y efectividad en los procedimientos a su cargo que confluyen en los procesos de retorno.

Que de conformidad con el inciso 1 del artículo 9 de la Ley 489 de 1998, *“Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias”*.

Que el artículo 11 de la Ley 489 de 1998 establece las funciones que no son susceptibles de delegación y dispone entre estas, *“3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación”*.

Que con fundamento en el numeral 28 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras podrá *“delegar, en los casos expresamente autorizados en el artículo 13 de la Ley 160 de 1994, el adelantamiento de los procedimientos de ordenamiento social de la propiedad rural asignados a la Agencia”*.

Que en atención a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 13 de la Ley 160 de 1994, la Agencia Nacional de Tierras no podrá delegar *“las funciones relacionadas con la adquisición directa y la adjudicación de tierras, así como las de adelantar los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras. Cualquiera sea la forma que se adopte para la delegación de funciones, el Instituto podrá reasumir de plano y en cualquier momento la atribución delegada”*.

Que las acciones realizadas por la entidades del sector de agricultura y desarrollo rural en los términos de esta resolución, no suspenden el trámite administrativo y/o judicial de restitución de tierras reglado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, ni modifican la competencia de los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras de dictar órdenes tendientes a reconocer las medidas de reparación y restitución de derechos territoriales implementadas antes de culminar el proceso judicial, o de dictar órdenes para complementar la acción de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural.

Que en mérito de lo expuesto,

Continuación de la Resolución: "Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales"

RESUELVE

Artículo 1. Implementación de medidas y programas urgentes orientados a asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y otras entidades del sector, implementarán medidas y programas urgentes orientados a asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada por el conflicto armado interno.

El accionar de las entidades deberá atender los enfoques diferenciales, como el étnico en el caso de derechos territoriales, el enfoque de género, etario, de discapacidad y demás que sean pertinentes de acuerdo con la particularidad de los casos.

Artículo 2. Proyectos productivos al poseedor/a o explotador/a de baldíos efectivamente retornado. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y otras entidades del sector, dispondrán las medidas para garantizar el otorgamiento de proyectos productivos, servicios de extensión y otros relacionados con la oferta de servicios del sector, en aquellos casos en los que el/la solicitante poseedor/a u ocupante efectivamente haya retornado al predio y no se hubieren presentado o advertido en el trámite de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, - RTDAF, inclusive desde la etapa de Análisis Previo definida en el artículo 2.15.1.3.2. del Decreto 1071 de 2015; terceros que aleguen derechos sobre el inmueble solicitado. Para tal efecto las entidades concernidas del sector agricultura, realizarán los ajustes presupuestales y administrativos a que haya lugar.

Parágrafo 1. Para el caso de comunidades étnicas, cuando se trate de territorios donde las comunidades ya retornaron y no se hubieren presentado o advertido en el trámite de inscripción en el RTDAF, inclusive desde la etapa de estudio preliminar definida en el artículo 115 del Decreto Ley 4635 de 2011; terceros que aleguen derechos sobre el territorio solicitado, así como ningún tipo de conflictos inter o intra étnicos, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, la Agencia de Desarrollo Rural y otras entidades del sector, podrán garantizar cultivos, proyectos productivos, a la comunidad étnica retornada, teniendo en cuenta el enfoque diferencial de cada comunidad, esto es, teniendo en cuenta su cosmovisión, planes de vida y derecho propio.

Artículo 3. Priorización de solicitudes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras. Las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizarán las solicitudes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras para la atención de propietarios, poseedores y ocupantes retornados, tanto para ruta individual como en la ruta de restitución de derechos territoriales, en el marco del proceso de restitución de tierras.

Continuación de la Resolución: “Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos en el marco de los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”

Artículo 4. Delegación. La Agencia Nacional de Tierras con arreglo al artículo 9 y siguientes de la Ley 489 de 1998 y el artículo 13 de la Ley 160 de 1994, podrá realizar la delegación de funciones distintas a la adquisición directa, adjudicación de tierras y procesos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, para adelantar y culminar procesos de protección, delimitación, formalización y dotación de tierras y otros que apunten a la garantía de la seguridad jurídica, en los que existan órdenes de restitución y protección de tierras y de derechos territoriales, y medidas cautelares. Las entidades concernidas adelantarán los convenios o arreglos necesarios para los traslados o destinación presupuestal necesaria para la asunción de dichas funciones por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Artículo 5. Atención de oficio a las personas que no fueron declaradas dentro del proceso de restitución como segundos ocupantes. La Agencia Nacional de Tierras atenderá de oficio y de manera prioritaria a las personas que no fueron declaradas dentro del proceso de restitución como segundos ocupantes y que, en su condición de sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural, se encuentren en situación de vulnerabilidad y dependencia del predio objeto del proceso. La atención de la Agencia Nacional de Tierras implicará la inclusión en programas de formalización y acceso a tierras cuando haya lugar, función que podrá también delegarse conforme al anterior numeral.

Artículo 6. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

JHENIFER MOJICA FLOREZ

Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Dirección Jurídica UAEGRT, Oficina Asesora Jurídica MADR,

Revisó: José Luis Quiroga Pacheco. Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Juan Camilo Morales S. Jefe Oficina Asesora Jurídica MADR.

Lilía Rodríguez Albarracín. Viceministra de Desarrollo Rural (E)

Juan Camilo Morales S.
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	8 de febrero de 2024
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos durante los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El artículo 64 de la Constitución Política establece *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.*

El estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos y las campesinas son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.” (Acto legislativo 1 de 05 de julio de 2023).

Así mismo, las normas y principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario sobre restitución de viviendas y patrimonio y sobre desplazamientos internos, como el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977 y los Principios Rectores de los desplazamientos internos – Principios DENG, integrantes del bloque de constitucionalidad conforme a los artículos 93 y 94 de la Constitución Política y aplicables por las autoridades administrativas dada su prevalencia en el ordenamiento interno y por virtud de la supremacía de las normas constitucionales, convergen en contextos de transición del conflicto armado interno hacia la paz y la democracia, con el fin de respetar y garantizar los derechos fundamentales y el patrimonio de las víctimas de despojo y abandono forzado como sujetos de especial protección internacional y constitucional.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha reconocido la importancia de los derechos al retorno y la reubicación de la población desplazada y exhorta a la aplicación de los Principios Deng (18, 28 y 29), que precisan las pautas de comportamiento que deben seguir las autoridades al diseñar, implementar y ejecutar medidas y programas orientados a asegurar el goce efectivo de estos derechos a la población desplazada.

De igual forma, el alto Tribunal Constitucional ha reconocido que los Principios Pinheiro sobre la Restitución de Viviendas y Patrimonio sobre el Terreno *“constituyen un criterio de interpretación para la Corte, toda vez que brindan el alcance del derecho fundamental a la restitución e imponen una serie de obligaciones a cargo de las autoridades públicas con el fin de garantizar el derecho a la reparación de las víctimas”*¹.

A partir de la expedición de 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”*, se puso en marcha el sistema de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas en el que además se instaura un procedimiento especial, de rango constitucional, para recibir, tramitar y resolver las solicitudes de restitución de tierras. Este se implementa de forma progresiva, comenzando por zonas priorizadas, atendiendo a la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

En un contexto de conflicto armado como el que ha afrontado el país, el Estado ha incorporado a la política de restitución de tierras el enfoque propio de la justicia transicional, de acuerdo con el cual pretende el logro de la realización de los derechos de las víctimas reconocidos por el ordenamiento jurídico y las garantías que al respecto ha venido consolidando el derecho internacional de los derechos humanos. De conformidad con el artículo 71 de la Ley 1448 de 2011, se entiende por restitución *“la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior en la que se encontraban las víctimas de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”*. En ese sentido, el artículo 72 de la ley señala que *“el Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible, la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente”*.

Es así que la restitución de tierras constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas, y es independiente de que se haga o no efectivo el retorno a quienes les asista este derecho, así lo establece el mencionado artículo 73 en su numeral 2º. La restitución de la propiedad en sentido estricto se entiende como la reparación preferente en favor de las víctimas de desplazamiento forzado en contextos de conflicto, concepción que quedó plasmada por parte de las Naciones Unidas en los Principios sobre vivienda y restitución de propiedad para los refugiados y desplazados (Principios de Restitución de las Naciones Unidas, o conocidos como Principios Phineiro).

Para efectos de la restitución, es necesario tener en cuenta que estas deben acompañarse de medidas de estabilización y prevención, puesto que tanto el retorno como la reubicación deben hacerse de forma voluntaria, en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; y en un marco de *“prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas”*, tal como se dispone en los numerales 4º y 6º del artículo 73 de la Ley en mención.

Es por esta razón que los solicitantes propietarios que retornaron o desean retornar de manera voluntaria al predio, con o sin contar con el acompañamiento estatal, en el marco de la Ley 1448 de 2011 podrán solicitar el restablecimiento de sus derechos conculcados, para que les sean garantizadas las condiciones mínimas de seguridad y restablecimiento de su proyecto de vida, puesto que el Estado colombiano está

¹ Corte Constitucional. 23 de junio de 2019. MP. M. Calle. Sentencia C - 330 de 2016. Obtenido 30 de enero de 2024. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-330-16.htm>.

obligado a adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras.

Ahora bien, las disposiciones sobre retorno y reubicación cobijan tanto a propietarios como a poseedores y ocupantes de baldíos, de predios reclamados en restitución, es decir, que los solicitantes que junto con su núcleo familiar retornaron o desean retornar voluntariamente al predio, con o sin contar con acompañamiento estatal, podrán, en aplicación de la Ley 1448 de 2011, solicitar el restablecimiento de sus derechos mediante la aplicación de las medidas de reparación contempladas en dicha normativa. Estas medidas de reparación, deberán implementarse en aplicación de los principios de enfoque diferencial e interseccionalidad y estar encaminadas a la reconstrucción del tejido social y comunitario, así como de los proyectos de vida de las personas restituidas de cara a revertir el desarraigo ocasionado por la violencia.

En ese sentido, toda vez que se contemplan escenarios de retorno temprano de solicitantes de restitución de tierras que ostentan la calidad de poseedoras y ocupantes de baldíos, es decir, que no han consolidado el derecho a la propiedad, una vez inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, y/o siempre y cuando no se adviertan futuras oposiciones, y para avanzar en la implementación de la reforma rural integral, la Agencia Nacional de Tierras- ANT, de conformidad con dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Ley 489 de 1998, y con fundamento en el numeral 28 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015 y el inciso 3 del artículo 13 de la Ley 160 de 1994 podrá realizar la delegación de funciones distintas a la adquisición directa, adjudicación de tierras y procesos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y deslinde de tierras, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, para adelantar y culminar procesos de protección, delimitación, formalización y dotación de tierras y otros que apunten a la garantía de la seguridad jurídica, en los que existan órdenes de restitución y protección de tierras y de derechos territoriales, así como medidas cautelares. Las entidades concernidas, adelantarán los convenios o arreglos necesarios para los traslados o destinación presupuestal necesaria para la asunción de dichas funciones por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

Es pertinente traer a colación el Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (PDI) del Comité Permanente entre Organismos (Marco IASC) de 2010, el cual define que *“una solución duradera se logra cuando los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición”*. *“Además, define tres formas de llegar a las soluciones duraderas reintegración sostenible, integración local o integración en otra parte del país; así como ocho criterios que pueden utilizarse para determinar hasta qué punto se ha alcanzado una solución duradera: protección y seguridad; unas condiciones de vida adecuadas; acceso al trabajo; restablecimiento de la vivienda; de las tierras y propiedades; reunificación familiar; participación en asuntos públicos; y acceso a la justicia y a unas compensaciones adecuadas”*².

Con fundamento en lo anterior, para avanzar en la materialización de soluciones duraderas para la población que ha sido desplazada forzosamente de sus predios y territorios, y que ha retornado a estos o es su deseo hacerlo, se hace necesario impulsar las medidas que permitan a las entidades del sector agricultura y desarrollo rural imprimir mayor celeridad y efectividad en los procedimientos a su cargo que confluyen en los procesos de retorno.

² Recuperado 30 de enero de 2024. <https://www.fmreview.org/es/soluciones/beyani-baal-caterina>

Cabe mencionar también, que el Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno nacional y la extinta guerrilla de las FARC adoptó los denominados Programas de Desarrollo con enfoque territorial PDET, que se adelantarán primero en las zonas más pobres y afectadas por el conflicto, donde exista históricamente una debilidad institucional y administrativa y haya cultivos ilícitos para en conjunto con las comunidades, lograr la infraestructura necesaria para la adecuación de tierras, lograr el desarrollo social, y canalizar los estímulos a la producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, lo que en conjunto promovería la paz en el campo partiendo de que la desigualdad social histórica es una causa estructural del conflicto.

En este marco, las partes acordaron fortalecer la restitución de tierras a la población víctima del conflicto que se ha venido implementando desde 2012 y potencializar su dimensión como mecanismo de la reparación colectiva. En esa medida su carácter transformador debe articularse a los objetivos de la reforma rural integral a través de los PDET. El presupuesto de esta idea descansa en considerar que la restitución de tierras no solo tiene una dimensión correctiva, sino que su desenvolvimiento puede tener una dimensión más amplia que le asigna un rol protagónico en la consecución de objetivos de justicia social, que en últimas contribuye a desescalar el espiral de violencia y contrarrestar las causas estructurales del conflicto.

Lo anterior puede fundamentarse en algunos extractos del Acuerdo Final que al respecto sostienen: “con el fin de fortalecer y dinamizar los procesos de restitución de tierras, hemos acordado que se garantizará la articulación de éstos y los procesos de reparación colectiva, los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes y programas que se deriven de la implementación del Acuerdo Final” (Gobierno Nacional y FARC, 2016, pág. 184).

Finalmente es del caso precisar, que las acciones realizadas por la entidades del sector de agricultura y desarrollo rural en los términos de esta resolución, no suspenden el trámite administrativo y/o judicial de restitución de tierras reglado por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, ni modifican la competencia de los jueces y tribunales especializados en restitución de tierras de dictar órdenes tendientes a reconocer las medidas de reparación y restitución de derechos territoriales implementadas antes de culminar el proceso judicial, o de dictar órdenes para complementar la acción de las entidades del sector de agricultura y desarrollo rural.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Ambito de aplicación

El proyecto de resolución pretende establecer, en el marco de los artículo 1 y 3 del Decreto 1985 de 2013, instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos durante los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, a través de la implementación de medidas y programas orientados a asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada. El accionar de las entidades deberá atender los enfoques diferenciales, como el étnico en el caso de derechos territoriales, el enfoque de género, etario, de discapacidad, y demás que sean pertinentes de acuerdo con la particularidad de los casos.

En el proyecto de resolución se establecen los siguientes aspectos:

- Medidas y programas urgentes orientados a asegurar el goce efectivo de los derechos a la población desplazada para ser implementados por las entidades del sector agricultura.
- Lineamientos sobre la disposición de las medidas para garantizar el otorgamiento de proyectos productivos, cultivos; tanto para casos de ruta individual como comunidades étnicas.
- Lineamientos de priorización de las solicitudes de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras para la atención de propietarios, poseedores y ocupantes retornados, tanto para ruta individual como en la ruta de restitución de derechos territoriales.
- Atención prioritaria a las personas que no fueron declaradas dentro del proceso de restitución como segundos ocupantes y que, en su condición de sujetos de ordenamiento, se encuentren en situación de vulnerabilidad.

Sujetos a quien va dirigido

El proyecto de resolución va dirigido a personas propietarios, poseedores y ocupantes de baldíos retornados, tanto para ruta individual como en la ruta de restitución de derechos territoriales, en el marco del proceso de restitución de tierras, personas víctimas en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 con ocasión a los hechos victimizantes de despojo o abandono forzado y personas que no fueron declaradas dentro del proceso judicial de restitución de tierras como segundos ocupantes y que, en su condición de sujetos de ordenamiento, se encuentren en situación de vulnerabilidad y dependencia del predio objeto del proceso.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Artículos 1 y 3 del Decreto 1985 de 2013 *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”*, establecen que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, sin perjuicio de las potestades de decisión que les correspondan, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos. Así mismo, en el marco de las funciones de esta cartera ministerial se establece formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de restitución de tierras despojadas.

3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El proyecto de resolución no reglamenta una disposición normativa sino que establece lineamientos y medidas que contemplan escenarios de retorno temprano de solicitantes de restitución de tierras que ostentan la calidad de poseedoras y explotadores de baldíos, es decir, a quienes no se le ha consolidado el derecho a la propiedad. Una vez inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, la ANT o la entidad a la cual se le deleguen las funciones, podrá avanzar en los procesos tendientes a la adjudicación y formalización de propiedad privada consagrados en el Decreto Ley

902 de 2017, siempre y cuando no se adviertan futuras oposiciones.

Lo anterior, teniendo como fuente normativa el Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” compilatorio de los decretos 4819 de 2011 y 599 de 2012, modificado por el Decreto 440 de 2016 y adicionado por el Decreto 640 de 2020, que se encuentran vigentes.

Aunado a lo anterior, es preciso indicar que en tanto pronunciamientos de la Corte Constitucional (T-347 de 2014) como de Jueces de Restitución de Tierras se ha indicado que no es menester llevar, en los casos de propietarios retornados, a través de la acción de restitución de tierras debido a que no habría que restituir, ya que la persona conservó su titularidad y actualmente tiene materialmente el bien.

Es así que, estas disposiciones dadas por entes judiciales en el marco de procesos de Restitución de Tierras en favor de propietarios retornados, en virtud de las cuales se materializa una orden judicial orientada a la Unidad, para que ésta en el marco de las facultades dadas en el artículo 2.15.1.1.7. del Decreto 1071 de 2015, disponga de manera directa las medidas en favor de propietarios retornados, cuando haya lugar a ello, postulando, según corresponda, a subsidios de vivienda rural o urbana, asignación de proyectos productivos, o alivio de pasivos, a aquellas víctimas del conflicto armado que, en los términos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, se hayan visto obligados a abandonar temporalmente los predios de que sean propietarios, que hayan retornado a esos inmuebles libre y voluntariamente, y que tengan el pleno goce y disposición de los mismos.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de resolución no deroga, subrogada, modificada, o adiciona ninguna disposición normativa.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

No aplica

3. IMPACTO ECONÓMICO

N/A

4. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y otras entidades del sector, adelantarán los convenios o arreglos necesarios para los traslados o destinación presupuestal necesaria para la asunción de dichas funciones por parte de la Unidad de Restitución de Tierras.

5. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

N/A

6. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO.

N/A

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

JOSE LUIS
QUIROGA
PACHECO

Firmado digitalmente por JOSE LUIS
QUIROGA PACHECO
Fecha: 2024.02.09 13:42:59 -05'00'

JOSE LUIS QUIROGA PACHECO

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo



COLOMBIA
POTENCIA DE LA
VIDA

MEMORIA JUSTIFICATIVA

Juan Camilo
Morales Salazar

Firmado digitalmente por
Juan Camilo Morales Salazar
Fecha: 2024.02.09 17:49:56
-05'00'

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

LILIA MARÍA RODRÍGUEZ ALBARRACÍN
Viceministra de Desarrollo Rural (E)

Entidad originadora:	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Fecha (dd/mm/aa):	8 de febrero de 2024
Proyecto de Resolución:	“Por la cual se establecen instrucciones sectoriales para la garantía urgente y temprana de derechos durante los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales”

Publicidad y Consulta Pública del Acto Administrativo

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 2.1.2.1.14 y 2.1.2.1.21 del Decreto 1081 de 2015, el presente proyecto de resolución, se publica por el término de 5 días calendario, toda vez que, se hace necesario impulsar con prontitud la materialización de las acciones institucionales para la garantía urgente y temprana de derechos de la población víctima así como de los segundos ocupantes, durante los procesos de restitución de tierras y derechos territoriales, que contribuyan a su estabilización socioeconómica y con ello a la superación de las condiciones de vulnerabilidad en las que puedan encontrarse.

Es del caso mencionar que si bien la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas conforme el artículo 2.15.1.1.7. del Decreto 1071 de 2015, está facultada para implementar medidas de atención a favor de propietarios retornados, las cuales al amparo de la Ley 1448 de 2011 respecto a las disposiciones sobre retorno y reubicación, cobijan tanto a propietarios como a poseedores y ocupantes de baldíos, sobre predios reclamados en restitución; es determinante la actuación institucional articulada para avanzar en la superación de la situación de vulnerabilidad en la que pueda encontrarse esta población.

Es por esta razón, que la realización de las acciones derivadas de las instrucciones emitidas en la presente resolución por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como cabeza de sector, no solo darán respuesta al exhorto de la H. Corte Constitucional en los autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, respecto a la actuación e intervención integral y articulada del Estado en la ejecución de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, en especial a la población desplazada; sino que permitirán avanzar en la consecución de soluciones duraderas conforme lo dispuesto en el Marco de Soluciones Duraderas para las Personas Desplazadas Internamente (PDI) del Comité Permanente entre Organismos (Marco IASC) de 2010.

Aprobó

Juan Camilo
Morales Salazar

Firmado digitalmente por Juan
Camilo Morales Salazar
Fecha: 2024.02.09 17:37:35 -05'00'

JUAN CAMILO MORALES SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica