

2100

Bogotá D.C., viernes, 24 de septiembre de 2021

20212100067592

Al responder cite este Nro.
20212100067592

Doctores

OMAR FRANCO TORRES

Viceministro de Desarrollo Rural

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

MIGUEL ÁNGEL AGUIAR DELGADILLO,

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Referencia: Respuesta solicitud de concepto jurídico radicado N° 20216100068491 de fecha 05 de agosto de 2021.

Respetados doctores, cordial saludo,

A través de la comunicación radicada en la ADR bajo el número interno N° 20216100068491, se traslada por competencia la consulta formulada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC y en la que se solicita se conceptúe respecto a los siguientes planteamientos:

“En atención a la solicitud elevada por la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, en reunión realizada el pasado 1° de julio de 2021 por esta cartera ministerial a través del viceministerio de Desarrollo Rural, respecto a la revisión de, entre otros asuntos “la viabilidad de entregar proyecto de la Agencia de Desarrollo Rural – ADR sin pasar por convocatoria a asociaciones de víctimas en el departamento de Córdoba”.

El traslado de la anterior solicitud, se deriva de la petición realizada por la ANUC, en reunión realizada con el MADR, en los siguientes términos:

“En el caso del Córdoba se viene desde la ANUC insistiendo que la ADR financie proyectos en predios como Santa Cruz, corregimiento de Buenos Aires que hacen parte de procesos de reparación de víctimas en el municipio de Canalete e igual en el municipio de Ayapel, aquí la Asociación de víctimas y campesinos productores ASOVICAMPRO ha presentado proyectos a la ADR para financiar procesos productivos en tierras adjudicadas pero hacen parte de las convocatorias de la agencia y ANUC pide que se aplique el decreto 902 de 2017 y se priorice estos proyectos sin convocatoria.”

Conforme con lo anterior, esta Oficina procede a emitir el concepto peticionado en los siguientes términos:

I. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

En consecuencia, las inquietudes planteadas se abordarán en forma general para su análisis jurídico.

II. FUNDAMENTOS LEGALES

Con el fin de dar respuesta a la consulta, es necesario citar los siguientes fundamentos normativos.

La Agencia de Desarrollo Rural -ADR- fue creada mediante el Decreto Ley 2364 de 2015, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La referida norma en su artículo tercero establece el objeto de la Agencia así:

“Artículo 3°. Objeto. El objeto de la Agencia Desarrollo Rural -ADR- es ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país”.

El mismo Decreto Ley, define en su artículo 4, las funciones asignadas a la Agencia, dentro de las cuales se resaltan para el caso concreto las siguientes:

*“Artículo 4° Funciones. Son funciones de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- las siguientes:
1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (...)*

3. Definir los criterios de formulación y estructuración de proyectos estratégicos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, en términos de su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Establecer y definir las líneas de cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial.
6. Definir criterios para la calificación y selección de proyectos integrales a ser cofinanciados por la Agencia, acorde con los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (...)
14. Apoyar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial y a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, para asegurar su participación en los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial que impulse la Agencia. (...)
16. Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de desarrollo agropecuario y rural el cual contendrá los proyectos que estructuren, entre otras, la Agencia, las entidades territoriales, las instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales. (...)

Por su parte, el artículo 9 ibídem, consagra las funciones del Consejo Directivo de la Agencia, de la siguiente manera:

“Artículo 9°. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, las siguientes:

1. Orientar el funcionamiento general de la Agencia y verificar el cumplimiento de los objetivos y programas adoptados a su conformidad con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Adoptar el reglamento para la aprobación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, y la adjudicación de los recursos que los cofinancian, y determinar las instancias competentes para tal fin.
6. Aprobar las líneas para la cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.
7. Definir y adoptar los criterios y requisitos para el acceso a las líneas de cofinanciación de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, con base en las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
8. Definir los criterios para la aprobación de los proyectos nacionales y los de iniciativa territorial o asociativa que estén registrados en el Banco de Proyectos, y que serán objeto de cofinanciación por parte de la Agencia. (...)

En desarrollo de las funciones asignadas por el Decreto Ley 2364 de 2015, el Consejo Directivo de la ADR expidió el Acuerdo N° 010 del 19 de diciembre de 2019, *“Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones”*, el cual fue modificado por los Acuerdos N° 004 del 24 de agosto de 2020, N° 011 de 17 de noviembre de 2020, N° 009 del 22 de abril de 2021 y N° 011 del 14 de mayo de 2021.

A través del citado reglamento, se establecieron los requisitos para la estructuración, aprobación y ejecución de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial PIDAR y se determinó el ciclo aplicable a la ejecución de dichos proyectos, su alcance, además de los partícipes que intervienen en cada una de sus etapas, así como las líneas de cofinanciación y la forma en que se distribuyen los recursos de cofinanciación.

Adicionalmente, define cómo la Agencia de Desarrollo Rural –ADR-, apoyará a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, para asegurar su participación en los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de los PIDAR.

Es así como el reglamento PIDAR adoptado a través del Acuerdo No 10 de 2019 y sus posteriores modificaciones, constituye el marco regulatorio en el cual se condensan los lineamientos, directrices y parámetros definidos por la Agencia de Desarrollo Rural, que orientan la cofinanciación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial –PIDAR-, en las etapas de inscripción de perfiles, diagnóstico, estructuración, evaluación y calificación, aprobación, ejecución, seguimiento y control. Por tal motivo, todos los proyectos que aspiren a ser cofinanciados con recursos de la Agencia, deberán cumplir los requisitos y procesos relacionados con la estructuración y evaluación establecidos en el citado reglamento.

Ahora bien, descendiendo al Decreto – Ley 902 del 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*”, normativa cuya aplicación se solicita en la petición que genera la consulta, establece en sus artículos 23, 24 y 25 lo siguiente:

“ARTÍCULO 23. Proyectos productivos sostenibles. La Agencia de Desarrollo Rural-ADR, acompañará los programas de tierras ejecutados por la Agencia Nacional de Tierras, con esquemas que permitan la incorporación de proyectos productivos sostenibles social y ambientalmente, que cuenten con asistencia técnica, para satisfacer los requerimientos de la explotación exigida, promover el buen vivir de los adjudicatarios y atender el acceso integral de la Reforma Rural.

Para tal efecto, la Agencia de Desarrollo Rural deberá garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios de que trata el artículo 4 y los pueblos y comunidades étnicas del presente decreto ley estén acompañadas de un proyecto productivo sostenible económica, social y ambientalmente, teniendo en cuenta la participación de los beneficiarios y la armonización, entre otros, con los programas de desarrollo con enfoque territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina.

Todo proyecto productivo deberá atender a las condiciones del suelo y propenderá por el mantenimiento de los servicios ecosistémicos y respetando la función ecológica y social del predio adjudicado. En los casos en los que se trate de predios colindantes con resguardos

indígenas, el proyecto productivo tendrá en cuenta además que no se generen afectaciones medioambientales en dichos territorios indígenas.

PARÁGRAFO. Los proyectos productivos para los pueblos y comunidades étnicas se implementarán con base en los Planes de Vida y Planes de Salvaguarda o sus equivalentes, teniendo en cuenta además las actividades adelantadas por las mujeres de los pueblos y comunidades étnicas en concertación con sus propias autoridades. El proyecto productivo propenderá por fortalecer los sistemas propios e igualmente las economías interculturales, y en consideración a las dinámicas territoriales.

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.

ARTÍCULO 25. Adjudicación directa. La Agencia Nacional de Tierras realizará las adjudicaciones de predios baldíos y fiscales patrimoniales a personas naturales en regímenes de UAF, utilizando las herramientas contenidas en el presente decreto ley y conforme al Procedimiento Único de este decreto ley. Cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes.

Dichas adjudicaciones se realizarán cuando se cumpla con los requisitos exigidos en los artículos 4 y 5 del presente decreto ley, y otorgará el derecho de propiedad a los sujetos de ordenamiento que resulten beneficiarios.

Este tipo de adjudicación sólo podrá hacerse en zonas focalizadas donde exista una intervención articulada del Estado que garantice que la actividad productiva sea sostenible en el tiempo.

Toda adjudicación deberá contar con una individualización e identificación precisa del predio que dé cuenta de la cabida, linderos, y ubicación, para la cual será necesario el levantamiento

cartográfico y la georreferenciación según lo que se establezca con la Autoridad Catastral y el respectivo título deberá ser inscrito ante la autoridad competente.

A solicitud de la organización campesina o asociaciones de economía solidaria, también podrán adjudicarse predios en común y proindiviso a favor de múltiples personas o núcleos familiares cuando así lo decidan de forma libre e informada los adjudicatarios.

Los bienes baldíos adjudicables que a la fecha de la expedición del presente decreto no se encuentren ocupados debidamente en los términos de la Ley 160 de 1994, y los que se identificarán a partir de la aplicación de los procedimientos administrativos y judiciales en este Decreto señalados como fuentes del Fondo, se declaran reservados, y su destinación a los programas de acceso acá establecidos se realizará conforme a las reglas de adjudicación del RESO, según la competencia establecida por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015.

PARÁGRAFO. En el caso de las comunidades étnicas se aplicará lo dispuesto en las Leyes 21 de 1991, 160 de 1994 y 70 de 1993, así como las normas que las reglamenten.”

III. RESPUESTA A LA CONSULTA

Presentado el anterior marco normativo, a continuación, se dará respuesta al interrogante planteado en la consulta, con el alcance señalado en el numeral 1º del presente escrito.

Como se desprende del contenido de la petición, se solicita concepto sobre la viabilidad de que la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos ANUC pueda presentar a la ADR proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PIDAR sin pasar por convocatoria a asociaciones de víctimas en el Departamento de Córdoba, en el marco del Decreto Ley 092 de 2017.

Sea lo primero resaltar que, sobre el tema en concreto, la Agencia de Desarrollo Rural –ADR- en conjunto con Agencia Nacional de Tierras –ANT-, a través del radicado 20211001112061 del 31 de agosto de 2021, dieron respuesta a la señora Rosmy Rojas Luna, Presidente de ANUC Córdoba, sobre el mismo interrogante, en los siguientes términos:

“Bajo el contexto anteriormente expuesto, y habiendo enunciado el marco normativo que asigna competencias para ambas entidades, se debe indicar que toda acción adelantada por la Agencia de Desarrollo Rural en esta materia, debe estar coordinada con la Agencia Nacional de Tierras – ANT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cumpliendo entre otros requerimientos, con lo expuesto en los artículos 23, 24 y 25. Por lo tanto, una vez allegadas las solicitudes de proyectos productivos a la ADR, estas serán revisadas por la entidad competente con el fin de verificar que las mismas cumplan con los requisitos de estructuración y cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial- PIDAR establecido en la normatividad de la Entidad.

Sobre el particular, las Agencias se encuentran trabajando conjuntamente con el MADR y ANT, en la construcción de la ruta de atención de la población beneficiaria del Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo con las funciones misionales de la Entidad, tal como se expuso arriba, lo que

permitirá determinar el mecanismo de financiamiento, así como el componente técnico, jurídico y ambiental de los proyectos a implementar”.

En la misma línea de lo ya manifestado por la ADR y la ANT, reiteramos que la Agencia se encuentra trabajando conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Agencia Nacional de Tierras, en la construcción de la ruta de atención de la población beneficiaria del Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo con las funciones misionales de la Entidad, lo que permitirá determinar el mecanismo de financiamiento, así como el componente técnico, jurídico y ambiental de los proyectos a implementar.

Bajo este contexto, toda acción adelantada por la Agencia de Desarrollo Rural en esta materia, debe estar coordinada con la Agencia Nacional de Tierras – ANT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cumpliendo entre otros requerimientos, con lo expuesto en los artículos 23, 24 y 25 del citado Decreto Ley 902 de 2017.

Ahora bien, es importante precisar que los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural a ser cofinanciados con recursos asignados a la Agencia de Desarrollo Rural, deberán cumplir los requisitos y procesos relacionados con la estructuración, aprobación y ejecución contenidos en el reglamento expedido por el Consejo Directivo de la ADR a través del Acuerdo No 010 de 2019 *“Por el cual se adopta el reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial y se dictan otras disposiciones”*, modificado por los Acuerdos N° 004 del 24 de agosto de 2020, N° 011 de 17 de noviembre de 2020, N° 009 del 22 de abril de 2021 y N° 011 del 14 de mayo de 2021.

En síntesis de lo expuesto, esta Oficina concluye que hasta tanto no se cuente con una definición clara de la ruta de atención de la población beneficiaria del Decreto Ley 902 de 2017, no resulta viable la cofinanciación de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural PIDAR que no atiendan los requisitos establecidos en la normatividad interna de la Agencia.

Conforme con lo anterior damos respuesta a la solicitud de consulta, en los términos y con el alcance del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 1° de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



MARISOL OROZCO GIRALDO

Jefe Oficina Jurídica

Elaboró: Héctor Darío Yepes Vega – Contratista Oficina Jurídica

