

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, viernes, 03 de mayo de 2024



Al responder cite este Nro.
20242100037793

PARA: **MARIO ALEXANDER MORENO**
Vicepresidente de integración Productiva

DE: **ANA CATALINA SARMIENTO**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Respuesta solicitud de concepto jurídico frente a la a la viabilidad de dar prioridad a los compromisos de la Agencia para la ejecución directa a través de la bolsa de proyectos estratégicos nacionales en el marco de los compromisos de la T-025 de 2004.

Respetado Vicepresidente,

En atención al correo electrónico del 9 de febrero de 2024¹, remitido por Ángela Marcela Rojas Poveda contratista de la Vicepresidencia de Integración Productiva, mediante el cual solicita concepto jurídico respecto a la viabilidad de dar prioridad a los compromisos de la ADR derivados en gran medida de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, para su ejecución directa a través de la bolsa de proyectos estratégicos nacionales. De manera atenta, desde esta oficina nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

1. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es importante destacar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se derivan de la función asignada por el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015. Por tanto, es pertinente indicar que estos conceptos

¹ Anexo 1 Correo electrónico solicitud concepto

constituyen orientaciones de naturaleza general y no abordan la solución directa de problemas específicos ni el análisis de acciones particulares.

Ahora bien, según lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, los conceptos jurídicos no tienen carácter obligatorio, ni ejecutivo, ni constituyen fuente normativa y su propósito es facilitar la interpretación y aplicación de la normativa vigente.

2. FUNDAMENTOS LEGALES

Con el propósito de abordar los planteamientos realizados de manera adecuada, es imperativo hacer referencia a los siguientes fundamentos legales:

- Ley 19 de 1958, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional de Política Económica- CONPES.
- Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual la Corte Constitucional, declaró el estado de cosas inconstitucional por las víctimas de desplazamiento forzado, en términos generales dispuso el derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual constituye, en términos de la Corte, el *“punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno.”*
- 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.”*
- Decreto Ley 2364 de 2015, *“Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural - ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica”.*
- Acuerdo No. 16 de 2023, *“Por medio del cual se modifica el Acuerdo 011 de 2023, que adoptó el Reglamento para los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial- PIDAR”.*
- Resolución 000039 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”*

3. CASO CONCRETO

Realizadas las anteriores menciones, procedemos a responder los interrogantes planteados en la consulta:

*“Según los **Lineamientos para la estructuración de Proyectos PIDAR estratégicos Nacionales**, uno de los casos que se pueden priorizar para su cofinanciación son aquellos Proyectos para cumplir las Sentencias de acciones constitucionales proferidas contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las que este considere se debe vincular a la Agencia de Desarrollo Rural. Como es el caso de la alerta temprana 034 de 2022 en Baudó - Choco, la Sentencia T302 en La Guajira y retorno y reparación del pueblo Emberá en Bagadó - Chocó, Sentencia T622 Río Atrato, así como a la atención de cualquier alerta temprana o compromiso del Gobierno Nacional que de deba mitigar por parte de esta cartera.*

Ahora bien, luego de la expedición de la sentencia T-025 de 2024, la Corte Constitucional ha expedido múltiples Autos de Seguimiento, entre los que resalta el Auto 005 de 2009, donde la Corte ordenó al gobierno poner en marcha los denominados Planes Específicos, donde la ADR es convocada mensualmente a concertar compromisos con comunidades y pueblos NARP.

Si bien la orden del AUTO 005 no va dirigida específica ni exclusivamente a la ADR, teniendo en cuenta que para ese momento no se había liquidado el INDODER, para el momento actual hacemos parte del SNARIV y como equipo de víctimas hemos cumplido concertando compromisos en mesas de dialogo con las comunidades, Ministerio Público y Órganos de Control.

A partir de lo anterior, quisiéramos conocer el concepto jurídico de la Oficina Jurídica, sobre la posibilidad de priorizar estos compromisos de la ADR para ejecutar directamente con la bolsa de proyectos estratégicos nacionales, teniendo en cuenta que surgen de manera macro de la sentencia T-025 de 2004 y sus consecuentes autos de seguimiento. Valga recordar que según el seguimiento que hemos hecho desde el equipo de víctimas a los rezagos de vigencias anteriores, tenemos más de 70 compromisos estáticos y tenemos conocimiento de otras 70 citaciones adicionales aproximadamente por parte de la UARIV para la presente vigencia, lo cual evidentemente supera la capacidad institucional de cumplir en 2024, sin embargo, nuestro plan es avanzar en un gran porcentaje este año.

Por supuesto más allá de la viabilidad jurídica de incluirlos en esta bolsa, corroboraremos las posibilidades de orden presupuestal con la oficina de planeación y de priorización con la presidencia de ADR.”

3.1 PROBLEMA JURÍDICO

A partir de la solicitud elevada, se puede determinar que el problema jurídico por resolver es el siguiente:

¿Los compromisos derivados de la sentencia T-025 de 2004, pueden financiarse a través de la bolsa de inversión denominada proyectos estratégicos nacionales?

Para dar respuesta al interrogante formulado se abordarán los siguientes asuntos:

3.2 CARÁCTER VICULANTE DE LA SENTENCIA T - 025 DE 2004:

Previo a dar respuesta sobre la posibilidad de priorizar los compromisos de la entidad para ejecutar directamente con la bolsa de proyectos estratégicos nacionales, teniendo en cuenta que surgen de manera macro de la sentencia T-025 de 2004 y sus consecuentes autos de seguimiento, procederemos a dar un contexto del marco jurídico que abarca la solicitud.

En primer lugar, es relevante indicar que la sentencia T-025 de 2004, fue proferida por la Corte Constitucional, en atención a una acción de tutela interpuesta por comunidades desplazadas como consecuencia del conflicto armado en el país. Esta sentencia ordena al Estado colombiano, adelantar las acciones e implementar las medidas para proteger los derechos de estas comunidades y garantizar el retorno a los territorios de origen en condiciones de seguridad y dignidad, mediante el despliegue de gestiones en el marco de la órbita misional de las instituciones.

Ahora bien, en el seguimiento de la mencionada sentencia de tutela, el Alto Tribunal ha generado diversos exhortos² para supervisar el cumplimiento de lo dispuesto, y el seguimiento a la protección de los derechos de la población desplazada mediante la creación de diversos instrumentos jurídicos a través de los cuales la Corte da instrucciones específicas para asegurar dicho cumplimiento.

Adicionalmente, la sentencia T-025 de 2004 establece una serie de obligaciones y medidas que deben ser cumplidas por las entidades dentro del marco de sus competencias para facilitar el retorno y contribuir a la estabilización socioeconómica de las comunidades afectadas por el desplazamiento forzado. Sin embargo, es importante destacar que en los autos exhortos no se insta de manera específica a la Agencia de Desarrollo Rural. En su lugar, se establecen otras acciones gubernamentales encaminadas a asegurar la implementación efectiva de las medidas ordenadas en el ámbito del desarrollo rural.

²Autos en el marco de la sentencia T-025 de 2004: <https://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/autos.php>

Cabe resaltar que estamos ante una sentencia y autos de seguimiento con disposiciones de carácter general, lo que significa que no existe una orden judicial directa y explícita dirigida a la ADR. Para que la entidad cuente con un título de gasto, y esté formalmente comprometida, se requiere de una disposición clara y directa en la sentencia o en instrumentos jurídicos subsiguientes que ***vinculen directamente a la Agencia de Desarrollo Rural***.

En este sentido, es importante señalar que la Sentencia T-025 de 2004 no contiene una orden judicial directa ni impone obligaciones específicas de atención por parte de nuestra institución. En este sentido, es relevante examinar el artículo 1° del Acuerdo 16 de 2023 expedido por la ADR, mediante el cual se expide el reglamento de los PIDAR, el cual, en cuanto a la tipología de Estratégicos Nacionales establece lo siguiente:

“...Los PIDAR Estratégicos Nacionales deberán cumplir con alguna de las siguientes condiciones:

*... d. **Iniciativas derivadas del cumplimiento de fallos judiciales** y demás vinculaciones de Ley, cuando las mismas vinculen directamente a la Agencia de Desarrollo Rural...*”.

Concluyendo así, que el marco jurídico para abordar los compromisos derivados de la T-025, no puede ser interpretado en el marco del cumplimiento de una orden judicial y para ello, deberá revisarse si se enmarca en alguna las otras condiciones que establece el reglamento para lo que a PIDAR Estratégicos Nacionales se refiere.

3.3 IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA PÚBLICA:

Ahora bien, es pertinente resaltar que la sentencia T-025 de 2004 declara el estado de cosas inconstitucionales - ECI, toda vez que la Corte Constitucional determinó que el Estado no estaba cumpliendo adecuadamente con su deber de proteger los derechos de las personas desplazadas por el conflicto armado interno; la sentencia identifica una serie de deficiencias y omisiones por parte de las Instituciones frente a la protección y atención de las víctimas generando una situación de vulneración sistemática de derechos humanos. Es decir, la Corte evidenció la existencia de un problema estructural que afecta a un amplio grupo de personas que requieren acciones urgentes y coordinadas por parte del Estado.

En virtud de la declaratoria del ECI, se ha dado lugar a la expedición de diversos documentos CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), los cuales tienen como objetivo establecer lineamientos y políticas para abordar los problemas relacionados con el desplazamiento forzado y la atención a las poblaciones más afectadas, el Consejo Nacional, es la máxima autoridad nacional de planeación y se

desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

De acuerdo con lo anterior, los documentos CONPES, son de suma importancia y su cumplimiento es obligatorio para las entidades del Estado, en la medida que se establecen las políticas públicas del país en diversos ámbitos, son una herramienta esencial en la planificación y coordinación de las políticas económicas, sociales, ambientales y de infraestructura en el país, esto con la finalidad de lograr los objetivos específicos de desarrollo; si bien no tienen fuerza de ley, actúan como directrices para las entidades gubernamentales, que se deben atender para la implementación de políticas públicas, convirtiéndose así en el marco de referencia para la acción gubernamental.

Estos son algunos ejemplos de los documentos CONPES que han surgido como respuesta a la sentencia T-025 de 2004, cada uno con el objetivo de establecer medidas y políticas para abordar las necesidades de las poblaciones afectadas por el desplazamiento forzado en Colombia:

- CONPES 3616 de 2009³: Se brindan lineamientos sobre la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento.
- CONPES 3726 DE 2012⁴: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas - PANARIV.
- CONPES 3115 de 2021⁵: Plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado.

CONPES 4031 de 2021⁶: Su objetivo principal es actualizar las orientaciones del Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas - PNARIV, respondiendo a las nuevas realidades de la política, optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral. Todo, bajo un marco de eficiencia de gasto que oriente la programación presupuestal de la política.

De acuerdo con lo anterior, y en el marco de lo establecido en el artículo 1 del Acuerdo 16 de 2023 del Consejo Directivo de la Agencia de Desarrollo Rural, se establece frente

³ <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Conpes/Conpes%203616%20de%202009.pdf>

⁴ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3726.pdf>

⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3115.pdf>

⁶ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4031.pdf>

a los lineamientos para la estructuración de proyectos PIDAR, Estratégicos Nacionales, lo siguiente:

“Los PIDAR Estratégicos Nacionales deberán cumplir con alguna de las siguientes condiciones:

- a. Atender al cumplimiento de acuerdos o compromisos de Gobierno, derivados de espacios de diálogo social promovidos por las organizaciones sociales o por las entidades gubernamentales, **documentos de Política Pública**, declaración de estados de excepción y demás mecanismos que defina el Gobierno Nacional, previa priorización del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o Presidencia de la República”.*

Por lo tanto, se evidencia la posibilidad de estructurar proyectos PIDAR, en virtud de los documentos de política pública, siendo esta la razón de la consulta a la oficina jurídica, es decir, como bien se expuso anteriormente en el marco del incumplimiento del ECI, se expidieron varios CONPES, siendo estos la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas, cuyo objetivo principal es optimizar el acceso de las víctimas del conflicto armado a las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral.

Corolario, la actividad misional de la Agencia 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 país⁷. Es decir, que la entidad juega un rol muy importante en la implementación de proyectos que benefician a las víctimas de desplazamiento forzado, con el objetivo de promover el desarrollo agrario y rural, contribuye al restablecimiento de condiciones de vida digna para las víctimas, siendo un componente esencial de la reparación integral, la implementación de proyectos productivos con lo cual se contribuye a su recuperación económica y social.

Las anteriores funciones responden de igual forma a la justificación por la cual la Agencia, hace parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas- SNARIV, en el marco de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos al desarrollo agrario y rural con enfoque territorial, siendo esto fundamental para la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

⁷ Decreto Ley 2364 de 2015.

Igualmente cabe resaltar, la importancia del artículo 1 de la Resolución No. 039 del 16 de febrero de 2024 expedida por el Ministerio de Agricultura *“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”*, por medio del cual se establece:

“Artículo .1 Implementación de medidas y programas urgentes orientados 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”.

4. CONCLUSIÓN

De acuerdo a la interpretación normativa y jurisprudencial que se realiza desde esta oficina en respuesta al problema jurídico planteado, la Agencia tendría la facultad de financiar los compromisos derivados de la sentencia T-025 a través de la bolsa de inversión estratégicos nacionales, en virtud del literal a) del artículo 1 del Acuerdo 16 de 2023, en línea con las disposiciones de política pública implementadas para la atención a las víctimas de desplazamiento forzado.

Cordialmente,

ANA CATALINA SARMIENTO ZÁRATE.

Jefe Oficina Jurídica.

Agencia de Desarrollo Rural.

Copia: Ángela Marcela Rojas Poveda, al correo electrónico: angela.rojas@adr.gov.co

Elaboró: Ángela María Ayalde N. – Contratista Oficina Jurídica

Revisó: Paula Sofía Villarreal – Contratista Oficina Jurídica

Aprobó: Ana Catalina Sarmiento – Jefe de la Oficina Jurídica