

MEMORANDO

Bogotá D.C., viernes, 01 de junio de 2018



Al responder cite este Nro.
20181030084093

PARA: **TATIANA SANTOS DUKON.**
Subdirectora de Planeación Operativa

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

ASUNTO: Su memorando con radicado No 20182100125141

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica la formulación de concepto en el que se evalúe la viabilidad -con los fundamentos que en derecho correspondan- de suspender cualquiera de las fases o etapas de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad en aquellas zonas o regiones que, no obstante haber sido focalizadas por parte de los organismos competentes, presentan problemas de seguridad ocasionados por la presencia de grupos armados al margen de la ley.

I. ANTECEDENTES:

En ejercicio de las competencias otorgadas por el artículo 17 del Decreto 2363 de 2015, ha venido la Subdirección de Planeación Operativa ejecutando actividades perfiladas al alistamiento y formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en los 98 municipios que hasta el momento han sido focalizados por los órganos competentes. Como resultado de la gestión adelantada por el área misional, existen a la fecha 5 documentos-plan culminados pendientes de aprobación, 7 planes en construcción y 86 más en fase de alistamiento. No obstante lo anterior, las actividades desarrolladas en campo han permitido al área encargada identificar zonas en las que el deterioro del orden público, causado por la presencia de grupos armados al margen de la ley, provocan el surgimiento de riesgos tanto para los funcionarios y terceros contratistas involucrados en la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad, como para la eventual población beneficiaria de la misma. A partir de lo expuesto la dependencia misional formula los siguientes interrogantes (i) ¿Cuál es la instancia encargada para determinar la viabilidad de la intervención en una zona donde existan condiciones de orden público y de seguridad desfavorables? (ii) ¿Es viable para la Subdirección de Planeación Operativa excluir del proceso de intervención ciertos polígonos que tengan afectaciones graves por condiciones de orden público, suspendiendo parcialmente el proceso en dichas zonas mientras las condiciones de seguridad lo aconsejen?

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

1. Constitución Política de Colombia. Preámbulo y artículos 1, 2, 11, 209 y 211.
2. El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera
3. La Ley 489 de 1998.
4. La ley 1753 de 2015
5. El Decreto-Ley 2363 de 2015
6. El Decreto-Ley 902 de 2017
7. La Resolución 740 de 2017 expedida por el Director General de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), modificada y adicionada por la también resolución 108 de 2018.
8. Las resoluciones 129 y 130 de 2017 expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)
9. Las sentencias C-983 de 2015; T-102 de 1993; T-686 de 2005 y T-665 de 2010.

III. CONSIDERACIONES

Como ruta metodológica para abordar y resolver los cuestionamientos formulados por el área misional se propone (a) presentar los aspectos generales relacionados con la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural bajo la modalidad de barrido predial (fines perseguidos, etapas e instrumentos para su ejecución) (b) deducir, a partir de lo expuesto, la viabilidad jurídica de suspender los POSPR en cualquiera de sus fases (c) Identificar la autoridad competente para la toma de decisiones relacionadas con la suspensión de los planes, para finalmente (d) proponer los instrumentos adecuados para efectivizar la respectivas medidas.

a. Sobre la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Fines, etapas e instrumentos para su ejecución.

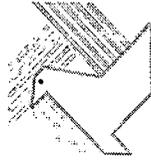
Con base a lo previsto en el capítulo III del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un Nuevo País*” expedido mediante la Ley 1753 de 2015, es posible definir la política pública de ordenamiento social de la propiedad como un proceso integrado de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por autoridades públicas a través de las cuales se conjugan y coordinan esfuerzos entre estas y los restantes actores rurales, para generar condiciones que permitan a los productores del campo aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica y mejora de su propio bienestar, resultando indispensable para ello la concurrencia de tres elementos fundamentales: acceso a la tierra, claridad en los derechos de propiedad y uso eficiente del suelo¹. Conforme a la definición propuesta y a partir de un ejercicio de contraste entre esta y los principales instrumentos jurídicos expedidos hasta la

¹ Para una definición general del concepto de política pública véase “Hacia una nueva definición del concepto de política pública: VELASQUEZ GAVILANES, RAUL. Desafíos, Bogotá 149-187. Universidad del Rosario, semestre I 2009. En cuanto a la definición de la política pública de ordenamiento social de la propiedad, consúltense, además de la citada Ley 1753 de 2015, la Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO



PREMIO NACIONAL DE
ALTA GERENCIA
2017

Buen Gobierno para la Consolidación de La Paz

fecha para la concreción del ordenamiento social de la propiedad, es posible indicar que las decisiones a las que se refiere la primera parte del acotado concepto, se concretan de manera general en:

1. Un cambio en la gestión de la administración hacia un modelo de oferta masiva por barrido predial, diseñado para operar sobre los beneficios de la economía de escala y ejecutado a través de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).²
2. La creación de una nueva y robusta arquitectura institucional encargada de atender de manera especializada la ejecución de la política pública y de afrontar los retos y dificultades implícitas en el modelo de barrido predial masivo.
3. La progresividad en la implementación del nuevo modelo de gestión o intervención, marcada por la focalización de áreas o territorios a partir de parámetros técnicos³.
4. Una intervención planificada del territorio, concretada en la sujeción de los POSPR a los criterios mínimos de participación, aplicación diferenciada, enfoque territorial y articulación estatal e intersectorial.

Como se desprende de lo expuesto, el modelo de atención por barrido constituye el eje articulador de la política, siendo en función de este que se diseñan e implementan tanto los ajustes institucionales como las herramientas operativas y procedimentales de los que se dota a la administración. Ahora bien, conviene subrayar desde ya, teniendo en cuenta el asunto objeto de consulta, que esta novedosa metodología de gestión y operación responde no solo a los propósitos generales del ordenamiento social de la propiedad, sino también y de manera especial a los compromisos asumidos por el Estado colombiano en materia de generación de garantías de no repetición frente a la población víctima, como consecuencia de la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, pues experiencias verificables en otros escenarios de post-conflicto han permitido constatar que el barrido predial representa *“un mecanismo rápido y eficaz para precaver el surgimiento de nuevas violaciones asociadas a la incertidumbre jurídica de los derechos sobre la tierra.”*⁴

Respecto a las acciones e instrumentos igualmente comprendidos en la definición arriba presentada, resulta preciso resaltar –con marcado interés metodológico–, las siguientes:

² Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas localizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica (Resolución 740 de 2017. Artículo 2º)

³ Resolución 130 de 2017. Artículo 3.

⁴ Decreto-Ley 902 de 2017. Considerandos.

1. La focalización y priorización de las distintas zonas o regiones del país por parte del Comité Técnico de Focalización de la Política Pública o del Comité Operativo-Directivo del proyecto catastro-multipropósito⁵.
2. La recepción del acta de focalización y priorización por parte de la Dirección de Gestión de Ordenamiento Social (DGOSP) de la Propiedad de la ANT y la consecuencial programación de la intervención, a partir de criterios orientados al uso eficiente de los recursos y el aprovechamiento de las economías de escala.
3. El alistamiento del plan a través de la ejecución de las actividades destinadas al recabo de información, la coordinación institucional y la planeación estratégica.
4. La elaboración y aprobación del documento-plan mediante acto administrativo emitido por el Director General de la ANT.
5. La ejecución del barrido predial sobre el territorio
6. La actualización del POSPR mediante acto administrativo expedido por el Director General de la ANT, a partir de las evidencias, pruebas y elementos recabados durante el barrido predial.
7. La ejecución de la segunda etapa de la fase administrativa del procedimiento único (resolución de inicio, notificación, decreto y práctica de pruebas)
8. Exposición pública de resultados y decisiones de cierre.
9. Ejecución de las actividades de evaluación y seguimiento para asegurar la sostenibilidad de la intervención.

Finalmente y a riesgo de redundar en lo evidente, es necesario denotar que la formulación e implementación de la política pública de ordenamiento social de la propiedad está a cargo de autoridades públicas, de donde se colige que la función administrativa y los principios que la Constitución, la Ley y la doctrina constitucional establecen como rectores de la misma, están necesariamente involucrados en su desarrollo, cuestión esta que, como se verá, no resulta menor de cara al análisis propuesto.

b. Viabilidad jurídica de suspender los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad en cualquiera de sus fases.

A partir de la identificación de los fines perseguidos por la política de ordenamiento social de la propiedad bajo la metodología de barrido predial, de la adecuada comprensión de los

⁵ De conformidad por lo dispuesto por el MADR mediante la resolución 130 de 2017, son funciones del Comité de Focalización de la Política: (i) identificar cuáles y cuantas zonas serán focalizadas para ser objeto de atención mediante POSPR aplicando para ello unos criterios técnicos previamente definidos y (ii) seleccionar sobre las zonas focalizadas el grupo de municipios que tendrá prioridad para su atención durante un período determinado.

instrumentos que la componen y de su inevitable sujeción a los principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, es posible concluir, a juicio de esta oficina, que no solo es viable desde lo jurídico la suspensión de los POSPR cuando quiera que las circunstancias de orden público redunden en riesgos contra la vida e integridad de la población beneficiaria y/o de quienes participan en su implementación, sino que además semejante decisión respondería de manera adecuada a los mandatos y obligaciones que de manera general se imponen a todos los agentes del Estado.

En efecto, siendo que entre las finalidades perseguidas por el ordenamiento social de la propiedad se encuentra la de generar garantías de no repetición mediante la adecuada gestión y resolución de los conflictos asociados a la tenencia y distribución de la tierra, evidentemente desproporcionado e irracional resultaría el uso de la metodología de barrido predial -en tanto instrumento de aquella- cuando las particularidades de la región y las realidades del territorio sugieran que su implementación conduciría justamente al efecto contrario, esto es, a la revictimización de la población asentada en el territorio y/o a la generación de nuevas víctimas encarnadas esta vez en funcionarios públicos o terceros contratistas.

Por otra parte y como quedó visto, las mismas herramientas y elementos comprendidos en la política y particularmente en la metodología de oferta masiva por barrido predial, obligan a tener una lectura adecuada de las condiciones existentes en el territorio focalizado como presupuesto necesario para asegurar la efectividad, eficiencia y la sostenibilidad de la intervención. Nótese al respecto que los criterios mínimos de participación, enfoque territorial, enfoque diferencial y articulación mencionados en el anterior acápite son transversales a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, de manera que tanto en la fase de formulación, como en la de implementación y evaluación de los mismos deben las autoridades competentes (i) generar espacios para la intervención y colaboración de la comunidad y las autoridades locales como fórmula para garantizar la transparencia y la atención de las necesidades reales de la población (ii) flexibilizar su intervención en función a las características físicas, jurídicas, económicas y sociales del territorio (iii) ajustar las medidas bajo su administración a las particularidades dadas por el género, raza, edad, orientación sexual y situación de discapacidad y (iv) ejecutar acciones efectivas que permitan el adecuado flujo de comunicación entre los distintos sectores y entidades en orden a permitir una adecuada operación de la administración⁶. Los enunciados criterios, que combinan aspectos del principio de coordinación nación-territorio⁷ con elementos propios de la democratización del ejercicio de la función pública⁸ -constituyen entonces un

⁶ Resolución 740 de 2017. Capítulo 2.

⁷ "El principio de coordinación se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales". (Corte Constitución Sentencia C-983/2005)

⁸ Ley 1474 de 2011. Artículo 78: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y

argumento central para legitimar y dotar de legalidad cualquier posible decisión relacionada con la suspensión de las distintas fases de los planes, pues es con ocasión de los mismos y gracias a la transversalidad de los caracteriza, que la autoridad competente está facultada para valerse de información comunitaria o institucional en orden a adoptar, en cualquiera de las fases del plan, las decisiones que estime como necesarias, adecuadas y proporcionales de cara al interés general⁹, estando por supuesto comprendidas dentro de estas las relacionadas con la suspensión de la intervención del territorio¹⁰.

Finalmente encuentra esta oficina jurídica que los principios generales orientadores del ejercicio de la función administrativa, actuarían igualmente como elementos legitimadores de las decisiones que pudieran llegar a adoptarse en el contexto descrito, pues los mismos se encuentran expresamente instituidos por el ordenamiento nacional como raceros para la evaluación del desempeño de las entidades y organismos administrativos, así como para juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios¹¹. Ahora bien, a propósito de los mentados principios generales cabe recordar que la doctrina constitucional ha señalado de manera pacífica y reiterada que, además de los expresamente enlistados en el artículo 209 superior y de los consagrados en las leyes que lo desarrollan¹², el ejercicio de la función pública está sometido de igual manera a las obligaciones de respeto y protección por la vida, por ser este el fin esencial del Estado y el valor supremo constitucional que actúa como presupuesto ontológico para el goce y materialización efectiva de los restantes derechos y libertades. Al respecto a indicado el tribunal de cierre constitucional que:

“Dentro del desarrollo que del derecho fundamental a la vida ha realizado la jurisprudencia constitucional, se destaca el estudio acerca del carácter vinculante que para el Estado se deduce de sus dos ámbitos de protección, esto es, que se trata de un derecho que debe respetarse y debe protegerse. Conforme a lo anterior, por una parte, las autoridades públicas están obligadas a abstenerse de ejecutar actos que vulneren el derecho a la vida y, por la otra, a evitar que terceras personas por cualquier motivo lo desconozcan. Este segundo ámbito de protección, se refiere entonces al deber que le asiste a las autoridades públicas de asegurar o garantizar el respeto del derecho a la vida por parte de terceros. Dicho deber no constituye una simple

democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública

⁹ “La ejecución, la aplicación, el desarrollo de la Constitución y de la ley no resulta completa si estos mandatos no se traducen en auténticos estados de satisfacción de interés general. (BASTIDAS BÁRCENAS, HUGO. “La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos” Revista Contexto. Ed. No 41, enero de 2014. Universidad Externado de Colombia.

¹⁰ Particularmente el criterio de articulación territorial busca la adecuada coordinación entre los fines perseguidos a través del ordenamiento social del territorio con los planes sectoriales en materia de salud, educación y, por supuesto, seguridad pública, buscándose con ello la generación de un impacto general en la región en términos de posicionamiento del estado, control territorial y, por contera, mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales.

¹¹ Artículo 3 parágrafo. Ley 489 de 1998

¹² El artículo 209 superior sujeta el ejercicio de la función administrativa a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por su parte la Ley 489 en su artículo 3º agrega los de buena fe, eficiencia, participación, responsabilidad y transparencia.

*manifestación retórica de tipo formal, sino por el contrario, una declaración categórica e imperativa para el Estado, por virtud de la cual se le asigna una obligación positiva consistente en actuar con eficiencia y celeridad en su labor de defensa y cuidado de este derecho fundamental*¹³

No obstante lo anterior, debe apresurarse esta oficina a señalar que los mentados principios, al tiempo que contribuyen a reforzar la tesis sobre la viabilidad y necesidad de suspender la intervención del territorio bajo los supuestos estudiados, imponen u obligan a sujetar cualquier decisión en este sentido a un criterio de excepcionalidad, pues de la eficacia, eficiencia, economía y celeridad con la que debe actuar la administración se deduce un necesario sentido de continuidad en la prestación de los servicios a su cargo. En este sentido se debe considerar que *“es razonable que quienes prestan una función pública enfrenten un riesgo mayor que el que tiene que asumir la comunidad en general, puesto que así lo exigen los principios de la prestación de los servicios públicos, sobre todo, el deber de continuidad. Este riesgo debe ser proporcional al tipo de actividad y a las necesidades del servicio. Por esta razón, la Corte ha dicho que es mayor la carga que deben asumir los servidores públicos que hacen parte de las fuerzas armadas y las personas jurídicas de derecho privado que deben garantizar la continuidad en la prestación de un servicio público en zonas de conflicto armado. No obstante, ello no significa que quepa exigirles a todos los servidores públicos la exposición de su vida y su integridad personal, al punto de demostrar una conducta heroica”*¹⁴.

Como consecuencia del señalado criterio de excepcionalidad, la decisión de la administración orientada a la suspensión de la intervención del territorio debe, a consideración de este despacho, sujetarse a requisitos como (i) el acopio de información comunitaria e institucional idónea y suficiente para la evaluación integral de las condiciones de seguridad en la zona focalizada¹⁵ (ii) el análisis de la información recabada con la asistencia y coordinación con las autoridades públicas en materia de seguridad y (iii) la conclusión, a partir del análisis propuesto, de que la operación del barrido generaría, respecto a los funcionarios o contratistas y en consideración a los riesgos identificados, un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas¹⁶.

c. Autoridad competente para ordenar la toma de decisiones.

En ejercicio de las facultades pro-tempore concedidas por el Congreso de la República a través de la ya citada Ley 1753 de 2015, el Presidente de la República profirió el Decreto-

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-686 de 2005. Sobre los deberes de protección y respeto como principios orientadores de la función pública véanse también la sentencia T-665 de 2010

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-665 de 2010.

¹⁵ Conforme a lo previsto en la Resolución 740 de 2017 y en el Documento Conceptual para la Elaboración de POSPR, la cartografía social e información comunitaria debe incluir la identificación de conflictividades sociales y territoriales, dentro de las que se deben entender incluidas las relacionadas con la presencia y/o el accionar de grupos u organizaciones armadas.

¹⁶ Cuando más allá de las cargas públicas razonables que en materia de seguridad debe asumir un servidor público civil, se cierne sobre él –de manera específica e individual- una amenaza que pone en peligro su vida y su integridad personal, la Corte ha señalado que el deber de solidaridad debe ceder para permitirle al funcionario reclamar de las autoridades competentes la adopción de medidas urgentes y proporcionales que protejan su vida y su integridad física (Sentencia T-665 de 2010).

Ley 2363 de 2015, cuyo artículo 2º dispuso crear: *“la agencia nacional de tierras, ANT, 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, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia”*.

Como se aprecia, el Gobierno Nacional decidió acudir a una tipología o forma organizativa distinta a las previstas y regladas por la Ley 489 de 1998 para realizar los ajustes institucionales autorizados por el legislador, elección que antes de apreciarse como anodina o circunstancial, debe entenderse como parte de la estrategia oficial para afrontar los desafíos marcados por la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad a través de la metodología de barrido predial. Las Agencias Estatales Especiales constituyen en efecto una novedosa forma de organización de la administración sujeta al régimen jurídico definido en su acto de creación e incorporación –de ahí su carácter especial-, y en lo no previsto en este, a lo reglado por la ley para los Establecimientos Públicos y las Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica¹⁷. Pues bien, al cotejar la naturaleza jurídica de la ANT en los términos del citado artículo 1º del Decreto-2363 de 2015, con la establecida en su momento por los Decretos 1300 de 2003 y 3759 de 2009 para el extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), se concluye que la diferencia entre una y otra reside en la autonomía técnica que deliberada y estratégicamente decidió concedérsele a la primera¹⁸, de donde surge que la nueva autoridad de tierras cuenta con márgenes de libertad más amplios y generosos para el cumplimiento de su objeto misional, el cual no es otro distinto al de ejecutar la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural¹⁹. A partir de lo expuesto es dable afirmar que es la misma ANT quien está llamada a adoptar las decisiones que constitucional y legalmente correspondan cuando quiera que, en ejecución de su misionalidad y con ocasión de ella, identifique situaciones de orden público que amenacen la vida o integridad de la población o de los funcionarios o contratistas bajo su supervisión, sin que ello suponga la arrogación de competencias radicadas exclusivamente en cabeza de la entidad a la que se encuentra adscrita –MADR- o en los organismos designados por esta²⁰.

d. Instrumentos para la concreción de las medidas de suspensión:

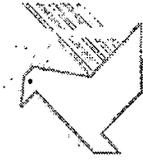
Evaluada la factibilidad y plausibilidad de la suspensión de los POSPR e identificado como se encuentra el organismo competente para la adopción de las respectivas decisiones, resta apenas la señalización de los instrumentos adecuados para materializar las medidas necesarias en los descritos contextos de riesgo. Para estos efectos se formularán, a manera

¹⁷ Para una aproximación al estudio de las Agencias Estatales de Naturaleza Especial véase Garrido M.C. “Las agencias estatales de naturaleza especial en Colombia” · Revista digital de derecho administrativo No 17, primer semestre, Universidad Externado de Colombia, 2017.

¹⁸ Los citados Decretos 1300 de 2003 y 3759 de 2009 describían al INCODER como un establecimiento público con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

¹⁹ Artículo 3º Decreto 2363 de 2015.

²⁰ Así, por ejemplo, la identificada competencia para decidir sobre la suspensión de los POSPR no debe entrar en tensión con la facultad radicada en el Comité de Focalización de la Política y en el Comité Operativo-Directivo del proyecto catastro multipropósito, para focalizar los territorios y realizar seguimiento y ajustes a la focalización del territorio.



de sugerencias y recomendaciones²¹, una serie de alternativas en función de las distintas fases de ejecución de la política descritas en capítulo a) del presente documento, debiéndose subrayar, eso sí, que la suspensión, además de resultar excepcional, debe además atender criterios de economía y eficiencia en el uso de los recursos pues, como se observó en líneas anteriores, las dimensiones del esfuerzo logístico, operativo y económico que demandan la implementación de la metodología de barrido predial masivo solo pueden ser cubiertas mediante el uso óptimo de los recursos disponibles y aprovechamiento de economías de escala

- **Para territorios o municipios simplemente focalizados:** Conforme a lo ya descrito, el acto de focalización y priorización de territorios, junto con la recepción del acta respectiva por parte de la DGOSP, constituyen el principio de la ejecución de la política de ordenamiento a través de la metodología de barrido predial, siendo por tanto este mismo el instante de referencia para inicio de las actividades que, con autonomía técnica y administrativa, debe ejecutar la ANT. Pues bien, al consultar el contenido del acta expedida por el Comité Técnico de Focalización fechada al 14 de julio de 2017, se puede apreciar que a través de la misma se confió a la ANT la programación de la intervención paulatina, disponiéndose en este sentido a través del instructivo GEMA-I-001²², que corresponde al Director General adoptar mediante circular la programación que se llegare a fijar. A partir de lo descrito es dable sugerir que, para los casos correspondientes a municipios recientemente focalizados y priorizados sobre los que se tenga información concluye respecto a la presencia de grupos armados al margen de la ley, operará la suspensión de la fase de alistamiento de los POSPR mediante decisión expedida por el Director General y contenida en la circular de programación de la intervención territorial.
- **Para planes en fase de alistamiento:** Respecto al contenido básico del documento de planificación para la intervención del territorio, prevé el artículo 44 del Decreto-Ley 902 un catálogo de elementos asociados de manera general con las características físicas y jurídicas de los predios ubicados en el área focalizada, la identificación de los potenciales beneficiarios o destinatarios de los servicios institucionales ofrecidos, las restricciones y condicionantes de tipo étnico, ambiental o de restitución de tierras y los indicadores para la medición y evaluación del impacto generado por la política pública. Nótese sin embargo que no se trata de un listado clausurado o taxativo, pues el numeral 13 *ibidem* expresamente permite la inclusión dentro del respectivo documento-plan, de cualquier otro aspecto que a criterio de la ANT resulte relevante para el éxito de la intervención en consideración a las características de cada territorio, resultando entonces procedente, a juicio de esta oficina, la inserción de aspectos asociados a las situaciones de seguridad en la zona que permitan condicionar la futura implementación del POSPR. Así pues, cuando

²¹ Téngase en cuenta que los alcances del concepto formulado son limitados por expresa disposición del artículo de la Ley 1755 de 2015 en su artículo 28. El Director General de la ANT, por el contrario, está expresamente facultado por el artículo 11 del Decreto 2363 de 2015 para adoptar lineamientos, estos sí de forzosa observancia al interior de los cuadros de la administración, relacionados con la ejecución de los planes y programas a cargo de la entidad.

²² Instructivo G. Instructivo para la Programación de Zonas a Intervenir por la ANT mediante Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad

durante la fase de alistamiento se recabe información suficiente que permita identificar riesgos -con las condiciones de excepcionalidad descritas en el presente documento-, será procedente la suspensión de la fase de ejecución mediante decisión adoptada por el Director General en la misma resolución por la que se aprueba el respectivo documento-plan.

- **Para POSPR en fase de ejecución:** Conforme lo prevén los artículos 53 y 54 de la Resolución 740 de 2017, corresponde a la Subdirección de Planeación Operativa ajustar los POSPR con base en las evidencias, pruebas y elementos recaudados durante el barrido predial, ajustes que deben ser aprobados por el Director General mediante resolución debidamente motivada. Este momento debe, a consideración de esta oficina, ser aprovechado por la administración para disponer sobre la suspensión de la ejecución de la segunda etapa administrativa del plan, siempre que durante el barrido predial se hayan identificado las ya descritas condiciones de riesgo para la seguridad de funcionarios, contratistas y/o población beneficiaria. Téngase en cuenta que, conforme lo disponen los citados artículos 53 y 54, “la actualización implicará, en caso de ser necesario, reformular metas, cronogramas, plazos y costos de la intervención”.

Por ultimo conviene indicar que, indistintamente de la fase en la que se ordene la suspensión y del instrumento o mecanismo que se elija para hacer efectiva la medida, la misma podrá decretarse respecto de la totalidad del municipio focalizado o únicamente sobre una o varias de las unidades de intervención definidas en el documento plan como parte del marco estratégico de intervención. Recuérdese que cada plan, en su fase de formulación e implementación, identifica y caracteriza gradualmente unidades de intervención intra-municipales como pueden ser veredas o corregimientos, lo que permite llegar a la individualización de predios²³. En cualquier caso y como se indicó, la decisión deberá consultar los principios de economía y eficiencia en el manejo y administración de los recursos humanos, económicos y logísticos involucrados en la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad a través de la metodología de oferta por barrido predial²⁴.

IV. CONCLUSIÓN:

A partir de la finalidad misma sobre las que descansan los instrumentos de ordenamiento social de la propiedad, de los principios generales que informan el ejercicio de la función administrativa y de los criterios mínimos de participación, enfoque territorial y articulación sectorial e institucional que orientan la planeación y ejecución de la intervención del territorio rural, es posible concluir que los POSPR pueden y deben ser suspendidos en cualquiera de sus fases cuando quiera las condiciones de seguridad en la respectiva zona focalizada

²³ Documento Conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad. Página 15.

²⁴ Al respecto la Resolución 740 de 2017 establece en su artículo 27 que el barrido predial masivo “implica la realización de un esquema operativo que genera economías de escala en el proceso de levantamiento físico y jurídico de los predios que ocupan la totalidad del territorio de una zona delimitada, de forma continua en espacio y tiempo, atendiendo los estándares definidos y adoptados por las autoridades competentes”



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO



PREMIO NACIONAL DE
ALTA GERENCIA
2017

Buen Gobierno para la Consolidación de la Paz

así lo aconsejen y siempre que se verifiquen las circunstancias de excepcionalidad aquí descritas. Por otra parte y en consideración a la autonomía administrativa y técnica con la que cuenta la Agencia Nacional de Tierras para la ejecución de la política diseñada por el Ministerio de Agricultura, corresponde a esta la identificación y valoración de las circunstancias de facto que motiven una decisión en tal sentido, pudiendo para ello acudir a los variados mecanismos e instrumentos previstos por la normatividad especial. Por otra parte, en lo tocante a la definición de las extensiones territoriales sobre las que habría de recaer las eventuales suspensiones, considera esta este despacho que el criterio guía para la toma de esta decisión debe ser la economía de escala que viabiliza el modelo de oferta masiva por barrido predial, considerando en cualquier caso las unidades de intervención definidas para cada plan.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta. En los anteriores términos emitidos el concepto solicitado y con el alcance establecido por el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE GONZÁLEZ VESGA

Jefe Oficina Jurídica (E)

Preparó: Gabriel Fernando Carvajal Campos 

Revisó: Diana Mireya Parra 



GOBIERNO DE COLOMBIA

ADMBS-F-024

Versión 1

30-04-2018