REPUBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO NÚMERO DE 2019

Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación y se dictan otras disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en desarrollo del artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, y

CONSIDERANDO:

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2017 el Gobierno nacional suscribió con el Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Que en el punto 3.2 del Acuerdo Final, se pactó lo referente a la reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económico, lo social y lo político de acuerdo con sus intereses, consagrando acciones tendientes a facilitar la formalización jurídica de una organización de economía social y/o solidaria, el desarrollo y ejecución de programas y proyectos productivos sostenibles, el reconocimiento de garantías para una reincorporación económica y social sostenible, entre otros beneficios.

Que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, ha venido adelantando actividades con los exintegrantes de las FARC-EP, de acompañamiento psicosocial, reunificación familiar, acompañamiento en salud, educación, acceso a cultura, recreación y atención a jóvenes, logrando comprometer a este grupo poblacional con la oferta institucional para su reincorporación social y económica, actividades en las que se ha evidenciado la intención de los exintegrantes de las FARC-EP de adelantar una reincorporación en el sector rural, con el propósito de desarrollar actividades agrícolas, pesqueras y rurales.

Que el Censo Socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia durante el año 2017 y el Registro Nacional de Reincorporación (RNR) aplicado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) a partir de diciembre de 2018, arrojaron como resultados que el origen y la ubicación de los exintegrantes de las FARC-EP es mayoritariamente rural.

Que el objetivo de las medidas económicas para la reincorporación es proporcionar al exintegrante del Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley, apoyos económicos para la estabilización y la satisfacción de las necesidades básicas una vez ha finalizado el proceso de dejación de armas y, posterior a estas, es pertinente brindar medidas de formación para

el sostenimiento económico, como la entrega de un recurso para adelantar un proyecto productivo que le suministre el sustento y la estabilidad en el mediano y largo plazo.

Que el Gobierno nacional ha evidenciado la necesidad de explorar medidas para el uso y acceso a tierras a los exintegrantes de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley como un medio idóneo para el desarrollo de proyectos productivos o para la construcción de vivienda, medida administrativa que se considera eficaz para una reincorporación económica exitosa.

Que mediante la política de *"Paz Con Legalidad"*, del Gobierno nacional, se presentan las líneas gruesas de la estrategia de implementación de la Presidencia de la República, en varias temáticas, incluida reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP. Frente al acceso a tierras, la política expresa que: *"No se estableció un proceso de acceso a tierra. Pero, en el marco del proceso de reincorporación, existen facetas en las cuales el tema es crítico. Por ejemplo, en la solución a necesidades de vivienda y, en lo que respecta a algunos de los proyectos productivos. En esos marcos se trabajará en el acceso al uso de las tierras, cuando ello sea relevante para adelantar las acciones necesarias para garantizar la estabilización socioeconómica, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos por estas personas con el proceso de reincorporación."*

Que mediante Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, se adicionó parágrafo al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, el cual establece que los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) S.A.S. a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en los plazos que defina el Gobierno Nacional, caso en el cual se configurará una excepción a la obligación contemplada en el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014 relacionada con la transferencia de los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Que el propósito de la transferencia de bienes establecido en el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019 es el desarrollo de proyectos productivos, por ende, dicha transferencia estará sometida a condición, en la que el exintegrante de las FARC-EP se obligará a implementar el proyecto productivo aprobado, por tanto, en caso de evidenciarse un incumplimiento, se procederá a reversar la entrega del predio.

Que, conforme con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2017, adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, es necesario establecer los plazos y condiciones para la transferencia a que hace referencia la mencionada norma.

Que el artículo 73 de la Ley 1955 de 2019 adicionó un parágrafo al artículo 93 de la Ley 1708 de 2014, el cual permite la enajenación temprana de los bienes en el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) por parte del administrador, cuyos recursos serán entregados en su totalidad al Gobierno Nacional, para ser destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por este.

Que el Decreto Ley 902 de 2017, creó el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, estableciendo que una de las fuentes son los bienes del FRISCO, en tal sentido, es pertinente que los recursos económicos derivados de la enajenación de los bienes sean transferidos a la Agencia Nacional de Tierras con cargo al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, cuyo propósito es dotar de tierras a hombre y mujeres campesinos sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

"Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación y se dictan otras disposiciones"

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, en los siguientes términos:

"CAPÍTULO 13

TRANSFERENCIA DE PREDIOS RURALES PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS EN EL MARCO DE LA REINCORPORACIÓN

Artículo 2.5.5.13.1. ***Objeto.*** El presente capítulo tiene por objeto establecer los plazos y condiciones para la transferencia de predios rurales a la que se refiere el parágrafo 4 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, consagrando el ámbito de aplicación, definiciones, el desarrollo del trámite de transferencia y los requisitos para el ejercicio del derecho de dominio.

Artículo 2.5.5.13.2. ***Ámbito de Aplicación.*** Los predios rurales susceptibles de transferencia en el marco de lo establecido en el presente capítulo son los predios rurales extintos, salvo lo descrito en el artículo 73 de la Ley 1955 de 2019.

Parágrafo. No podrán ser objeto de transferencia los bienes rurales extintos cuya causa de investigación dentro del proceso de extinción de dominio se derive de actividades delictivas relacionadas con los exintegrantes de las FARC-EP.

Artículo 2.5.5.13.3. ***Definiciones.*** Para efectos del presente capítulo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a- Población en proceso de reincorporación: exintegrantes de las FARC –EP, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° del Decreto Ley 899 de 2017, mayores de edad y que se encuentren participando del proceso de reincorporación que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).

b- Beneficiarios: podrán ser beneficiarios de la transferencia a que se refiere el parágrafo 4 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, la población en proceso de reincorporación o las asociaciones u organizaciones cooperativas conformadas por exintegrantes de las FARC-EP, acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

c- Predios rurales: son los ubicados por fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial.

Para efectos del presente capítulo un predio rural podrá ser susceptible de transferencia, cuando se encuentre fuera del perímetro urbano, suelo de expansión urbana, centros poblados o suburbanos o agrupaciones residenciales campestres.

No serán susceptibles de transferencia predios que, siendo rurales, presenten un uso industrial o con título minero activo o vigente, lo cual debe ser verificable en los planes de ordenamiento territorial de cada municipio.

d- **Proyecto productivo en el marco del proceso de reincorporación:** para efectos del presente capítulo, es el conjunto de objetivos, actividades y metas, que el beneficiario se propone adelantar, con el fin de apalancar la generación de ingresos, rentabilidad económica y mejorar sus condiciones socioeconómicas, conforme lo dispone el artículo 12 del Decreto Ley 899 de 2017.

legis

Sección 1

Disposiciones Generales

Artículo 2.5.5.13.1.1. ***Listado de bienes.*** Para efectos del presente capítulo el administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), remitirá mensualmente a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el listado de los bienes rurales extintos junto con un diagnóstico físico y jurídico de los mismos, con el fin que estas entidades determinen la disponibilidad para la implementación de proyectos en el marco de sus funciones o dar cumplimiento a lo establecido en la artículo 30 del Decreto 760 de 2019.

Artículo 2.5.5.13.1.2. ***Saneamiento de los bienes con declaratoria de extinción de dominio judicial.*** Previo el agotamiento de los requisitos establecidos en el presente capítulo, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) podrá solicitar al administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), la transferencia de aquellos bienes con declaratoria de extinción del dominio judicial que sirvan a los propósitos de reincorporación establecidos en el parágrafo 4 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019. Para ello tendrá en cuenta que estén completamente saneados en los aspectos financiero, físico y administrativo, lo cual, entre otras, implica que estén libres de deudas, de perturbaciones a la tenencia y posesión, de gravámenes o procesos judiciales pendientes de ser resueltos. Para tal efecto la Sociedad de Activos Especiales (SAE) como administrador del FRISCO hará uso de las facultades otorgadas en el artículo 72 de la Ley 1955 de 2019.

Sección 2

Trámite de Transferencia

Artículo 2.5.5.13.2.1. ***Solicitud.*** Los beneficiarios deberán presentar un proyecto productivo para desarrollar en el predio objeto de la solicitud, el cual deberá estar relacionado en el listado remitido por el administrador del FRISCO, conforme al artículo 2.5.5.13.1.1. del presente capítulo. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), establecerá los medios adecuados para dar a conocer el listado de predios disponibles a los exintegrantes FARC-EP.

El proyecto productivo deberá ser presentado conforme a los procedimientos que establezca la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el marco de la aprobación de proyectos productivos individuales de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1212 de 2018 y los procedimientos acordados en el marco del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), para proyectos productivos colectivos de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2027 de 2016.

Artículo 2.5.5.13.2.2. ***Solicitudes de asociaciones u organizaciones cooperativas conformadas por exintegrantes de las FARC-EP.*** Para las solicitudes presentadas por asociaciones u organizaciones cooperativas conformadas por exintegrantes de las FARC-EP, además de los requisitos establecidos en las normas vigentes, la formulación del proyecto productivo deberá contener el presupuesto para los procesos de registro y titulación individual del predio objeto de transferencia.

Asimismo, deberá establecer las fracciones en que se dividirá el predio y el exintegrante de las FARC-EP al que se le titulará cada fracción del predio.

Artículo 2.5.5.13.2.3. ***Disponibilidad del predio solicitado.*** La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) verificará la disponibilidad de predios objeto de la solicitud de acuerdo con lo informado por el administrador del FRISCO de conformidad con lo establecido en el artículo 2.5.5.13.1.1. del presente capítulo.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), informará a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el predio solicitado para implementar el proyecto productivo, con el fin que esta entidad, en un término de treinta (30) días calendario determine si requiere dicho predio para el Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral. Este plazo podrá ser prorrogado hasta por quince (15) días calendario. En caso que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), no requiera el predio solicitado, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), solicitará al administrador del FRISCO, la transferencia del predio al beneficiario solicitante.

Artículo 2.5.5.13.2.4. ***Verificación Técnica del proyecto.*** Una vez se encuentre establecida la disponibilidad del predio solicitado, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el marco de proyectos productivos individuales y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), para proyectos productivos colectivos, realizará la verificación de requisitos técnicos que deben cumplir los proyectos e informará al solicitante sobre el cumplimiento. En caso de cumplir los requisitos técnicos, se suscribirá un acta de inicio del proyecto.

Artículo 2.5.5.13.2.5. ***Seguimiento.*** La formulación de los proyectos productivos presentados por los beneficiarios de manera individual o colectiva ante la entidad o instancia competente, deberá establecer unas metas de cumplimiento, las cuales serán evaluadas por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el marco de proyectos productivos individuales y el Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), para proyectos productivos colectivos.

Artículo 2.5.5.13.2.6. ***Transferencia condicionada del predio.*** La transferencia de los bienes a que se refiere el presente capítulo, se realizará mediante acto administrativo, el cual valdrá como título traslaticio de dominio del bien, y que será expedido por el administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y

Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO), una vez la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) indique los beneficiarios.

El acto administrativo de transferencia estará sometido a condición resolutoria, de acuerdo con las siguientes obligaciones por parte del beneficiario:

1- Implementar el proyecto productivo aprobado en el predio transferido.
2- No transferir el derecho real de dominio o uso del predio en un término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto o escritura pública mediante la que el administrador del FRISCO realice la transferencia.

En caso de evidenciarse el incumplimiento de las anteriores obligaciones, el administrador del FRISCO, expedirá el correspondiente acto administrativo que declare el acontecimiento de la condición resolutoria y ordenará la transferencia del predio a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con destino al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Este acto administrativo será susceptible de los recursos de ley, de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o las normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 2.5.5.13.2.7. ***Transferencia a personas naturales.*** Cuando la transferencia a que se refiere el presente capítulo corresponda a personas naturales, se realizará bajo la modalidad de derecho común y proindiviso en porciones iguales. En el acto administrativo de transferencia el administrador del FRISCO asignará la facultad a los propietarios para asumir a su cargo las gestiones de desenglobe jurídico y catastral de dichos bienes. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en el marco de sus competencias acompañará dichos trámites.

Artículo 2.5.5.13.2.8. ***Requisitos para la transferencia.*** En el marco de lo establecido en el presente capítulo, los beneficiarios deberán cumplir los siguientes requisitos para poder acceder a la transferencia:

1. Aprobación del proyecto productivo por parte de la entidad o instancia competente.
2. No haber sido excluido de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP).
3. Encontrarse participando o haber participado en el proceso de reincorporación que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).
4. En caso de tratarse de personas agrupadas en cooperativas o asociaciones, no haber perdido los beneficios de asociado.".

Artículo 2°. Los recursos que se generen con la enajenación de los inmuebles rurales serán transferidos directamente por el administrador del Fondo para la Rehabilitación Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) a la Agencia Nacional de Tierras (ANT), ingresarán al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como lo establece el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017, y serán destinados a los programas de generación de acceso a tierras administrados por el Gobierno nacional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 93 de la Ley 1708 de 2014.

Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del

"Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación y se dictan otras disposiciones"

Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

legis

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL,

ANDRÉS VALENCIA PINZÓN

LA DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,

"Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación y se dictan otras disposiciones"

MARÍA PAULA CORREA FERNÁNDEZ

EL DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO
ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,

FERNANDO GRILLO RUBIANO

SOPORTE TÉCNICO

Proyecto de Decreto

Por medio del cual se adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público, y se reglamenta la transferencia de predios rurales para proyectos productivos en el marco de la reincorporación y se dictan otras disposiciones

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

El objetivo de expedir el mencionado decreto es reglamentar el parágrafo adicionado por la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, el cual establece que los predios rurales donde se desarrollen o vayan a desarrollar proyectos productivos por parte de la población en proceso de reincorporación serán transferidos directamente por la Sociedad de Activos Especiales a los beneficiarios de estos proyectos que indique la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en los plazos que defina el Gobierno Nacional, caso en el cual se configurará una excepción frente a la obligación de transferir todos los bienes rurales a la Agencia Nacional de Tierras, excluyendo de esta previsión los bienes extintos que no hayan sido entregados por las FARC-EP en los términos del artículo 2 del Decreto Ley 903 de 2017.

1.1- El Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP)

El Gobiemo Nacional, en desarrollo del contenido del artículo 22 constitucional y en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 418 de 1997 con sus prorrogas y modificaciones, a partir del 26 de agosto de 2012, concertó una agenda de negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) que arrojó como resultado la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final de Paz) el 24 de noviembre de 2016, el cual fue refrendado por el Congreso de la República en decisión política del 30 de noviembre de 2016.

El Acuerdo Final desarrolla cinco ejes temáticos relacionados con i) Una Reforma Rural Integral; ii) Participación Política; iii) Fin del Conflicto; iv) Solución Integral al Problema de las Drogas Ilícitas; y v) Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto, así como un sexto punto atinente a la implementación, verificación y refrendación de dichos acuerdos.

1.2- Problemática para el desarrollo de proyectos productivos y el acceso a tierras.

Por muchas razones, los campesinos que hace ochenta años eran el 70% de la población colombiana y en 1985 representaban el 35%, en 2014 ya se habían reducido al 24%. (Salomón Kalmanowitz, El Desarrollo Histórico del Campo Colombiano. Banco Mundial, Datos). En 2002, el PIB nacional creció al 2.5%; en ese mismo año, el sector agropecuario creció al 4.55%. Este tipo de tendencia desafortunadamente no se dio en años posteriores. En su informe sobre *"Balance preliminar de 2015 y perspectivas de 2016"*, Rafael Mejía López Presidente de la SAC afirma que *"el año 2015 no deja buenos resultados para el agro. Las importaciones de productos agropecuarios entre enero y septiembre de 2015 ascendieron a 8.8 millones de toneladas de alimentos y materias primas agropecuarias por un valor de US $ 4,451 millones, cifras que en comparación a 2014 reflejan un incremento de 9.3%. Importamos 650,000 toneladas de maíz, 189,000 toneladas de arroz y 104,000 toneladas de torta de soya."*

Son diversas las razones por las cuales el sector agropecuario colombiano ha mostrado una marcada desaceleración. No es oculto que la falta de seguridad en el campo, la tenencia de la tierra, la infraestructura deficiente, la falta de financiamiento, el retraso tecnológico, el desconocimiento de los mercados y la baja productividad en la mayoría de los casos, son la causa raíz de los problemas del campo. Y como resultado de esto, el campo colombiano se caracteriza por sus altos índices de pobreza que según el tercer censo nacional agropecuario llegó al 44.7% en 2014 vs. 28.4% en la ciudad; por su bajo índice educativo (analfabetismo del 14.2% comparado con 4.2% para la ciudad, según informe del DANE sobre informe de calidad de vida 2011) y por la informalidad y pobre calidad del empleo (los ingresos en el campo son la tercera parte de los ingresos en la ciudad, según el informe de José Leibovich y otros "*Caracterización del mercado laboral rural en Colombia*").

La realidad del campo en Colombia invita a actuar urgentemente con relación al fortalecimiento del capital humano, social y organizacional de los pequeños productores, con su mejor preparación y con el mejoramiento de sus condiciones de vida. La formación o el fortalecimiento de las capacidades de los campesinos, es sin lugar a dudas, el principal vehículo de movilidad social y, en el caso del sector rural y del campesino, debe ser el factor fundamental de motivación para permanecer en el campo o volver al campo, evitando las frecuentes ilusiones derivadas de la equivocada convicción de que sólo en la ciudad es posible mejorar las condiciones de vida.

El Acuerdo Final de Paz se refiere a la *"reincorporación de las FARC-EP a la vida civil –en lo económico, lo social y lo político- de acuerdo con sus intereses"*, como una acción esencial para sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera. La reincorporación ratifica el compromiso de las FARC-EP de cerrar el capítulo del conflicto armado, convertirse en actor válido dentro de la democracia y contribuir decididamente a la consolidación de la convivencia pacífica, a la no repetición y a transformar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio.

El punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final de Paz se refiere a la identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social, específicamente en lo referente al proyecto productivo. Una de esas necesidades, expresadas en el marco de las sesiones del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), ha sido el acceso tierras donde puedan de desarrollarse los proyectos productivos, de manera que estos tengan la vocación de garantizar la sostenibilidad de la reincorporación económica y social de los ex integrantes de las FARC-EP. Actualmente no existe un marco jurídico suficiente que garantice la base esencial para el desarrollo de proyectos productivos con vocación de permanencia: el acceso a la tierra.

Uno de los ejes temáticos del Acuerdo Final es el acordado el 26 de mayo de 2013, en el punto 1, denominado *"Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral (RRI)"*, pactado con el objetivo reversar los efectos del conflicto en el territorio y también impedir que el conflicto se repita, cambiando de manera radical las condiciones en las zonas rurales de Colombia mediante una gran transformación del campo.

Se contemplaron en este punto, medidas tendientes a distribuir tierra a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente mediante un gran Fondo de Tierras que les permita vivir en condiciones de dignidad, el establecimiento de programas especiales de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en los territorios más necesitados, planes orientados a proveer bienes y servicios públicos en infraestructura, desarrollo social y estímulos a la agricultura familiar que contribuyan a dinamizar la economía rural, integrar las regiones al país y mejorar la calidad de vida de los habitantes del campo, y por último medidas para la seguridad alimentaria y nutricional.

Sin embargo, es preciso resaltar que ninguna medida pactada en el Acuerdo Final, contempló el acceso directo a tierras a exintegrantes de las FARC-EP en razón de su condición de acreditado de ese grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML).

En aras de buscar soluciones a esta problemática, el Gobierno Nacional desarrolló una serie de alternativas de acceso a la tierra para el desarrollo de proyectos productivos con fines de Reincorporación bajo un enfoque territorial y agropecuario.

Una de ellas fue la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, en donde los exintegrantes FARC-EP pueden acceder a la postulación de adjudicación de tierras de manera individual o colectiva, en su calidad de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo en cuenta las priorizaciones establecidas en el Punto 1 del Acuerdo Final.

Asimismo, el Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 24, establece que cualquier entidad de derecho público puede solicitar adjudicación de tierras para el desarrollo de programas y proyectos con fines de Reincorporación. Una vez la entidad de derecho público sea adjudicataria, ésta podrá llevar a cabo contratos de comodato o arrendamiento, con ECOMUN y/o sus asociaciones y cooperativas, para que éstas puedan desarrollar sus proyectos productivos de carácter agropecuario.

Sumado a lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 756 de 2018, el cual adicionó un parágrafo al artículo primero del Decreto 4488 de 2005 (compilado en el Decreto 1071 de 2015), que contempla un programa de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil, permitiendo la adjudicación de tierras a las asociaciones y cooperativas de los y las exintegrantes FARC-EP en proceso de reincorporación, bajo un procedimiento regulado internamente por la Agencia Nacional de Tierras.

Como última medida, se profirió el Decreto 758 de 2018, el cual permite a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), suscribir contratos de arrendamiento con las asociaciones y cooperativas de exintegrantes FARC-EP, sobre predios del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), durante el tiempo necesario para el desarrollo y sostenibilidad del mismo.

Sin embargo, es de resaltar que ninguna de las medidas anteriores ha sido efectiva en su aplicación, debido a los complicados procesos internos de las entidades competentes y los trámites que se deben surtir, los cuales son numerosos y extensos.

1.3- La reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP y su vocación agropecuaria.

En el punto 3.2. del Acuerdo Final de Paz, se pactó que la reincorporación a la vida civil sería un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, de sus integrantes y sus familias, orientado al fortalecimiento del tejido social en los territorios, a la convivencia y la reconciliación entre quienes los habitan; asimismo, al despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local. En el mismo sentido, el Acuerdo Final de Paz, enuncia que la reincorporación de las FARC-EP se fundamenta en el reconocimiento de la libertad individual y del libre ejercicio de los derechos individuales de cada uno de quienes son hoy integrantes de las FARC-EP en proceso de reincorporación.

Por su parte, en el punto 3.2.2.6 del Acuerdo Final de Paz denominado *"identificación de necesidades del proceso de reincorporación económica y social"*, se pactó que se realizaría un Censo Socioeconómico con el propósito de suministrar la información requerida para facilitar el proceso de reincorporación integral de las FARC-EP a la vida civil como comunidad y como individuos.

Como resultado del Censo Socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia, se identificó que el origen de la población ex combatiente de las FARC-EP, es 66% rural, 15 % urbano rural y 19 % urbano,

así como que los proyectos colectivos de mayor interés se encuentran enfocados en actividades agropecuarias, mercados campesinos, acuicultura o pesca extractiva, entre otros[1].

En el punto 3.2.2.3 del Acuerdo Final de Paz, referente a la *"Organización institucional - Consejo Nacional de la Reincorporación"*, se pactó la creación del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), con el objetivo de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación a la vida civil de los miembros de las FARC-EP, entre otros.

En cumplimiento de lo acordado, mediante el Decreto 2027 de 2016 fue creado el Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR), como una instancia con la función de definir las actividades, establecer el cronograma y adelantar el seguimiento del proceso de reincorporación de los integrantes de las FARC-EP, a la vida legal, en lo económico, lo social y lo político, conformado por dos representantes de las FARC-EP y dos representantes del Gobierno Nacional, para lo cual el Presidente de la Republica designó al Alto Comisionado para la Paz y al Director General de la Agencia para la Reincorporación y la Normalización.

En la sesión #85 del 23 de octubre de 2018, del Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), acordó diseñar y aplicar el Registro Nacional de Reincorporación (RNR), con el objetivo de dar cuenta de la situación de las personas en proceso de reincorporación; con la intención de facilitar la implementación de las actividades planteadas en el CONPES 3931 de 2018 y la construcción del programa de reincorporación para los exintegrantes de las FARC-EP instrumento que logró identificar que la población ex combatiente de las FARC-EP, se ubican un 39% en centros poblados (Suelo rural), 20,3% áreas rurales dispersas y 34,8 en cabeceras urbanas, así como que los proyectos colectivos de mayor interés se encuentran enfocados en actividades agropecuarias.

La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en el marco de sus competencias establecidas en el Decreto Ley 4138 de 2011, modificado por el Decreto Ley 897 de 2017, ha venido adelantando en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y en otros puntos geográficos, actividades con los exintegrantes de las FARC-EP, de acompañamiento psicosocial, reunificación familiar, atención a menores de edad, acompañamiento en salud, educación, acceso a cultura, recreación y atención a jóvenes, logrando comprometer a este grupo poblacional con la oferta institucional para su reincorporación social y económica.

En la implementación de las actividades mencionadas, se ha evidenciado la intención de los exintegrantes FARC-EP de adelantar una Reincorporación en el sector rural, con el propósito de desarrollar actividades agrícolas, pesqueras o de desarrollo rural, en el desarrollo de actividades propias del proceso de reincorporación.

1.4- La política de "PAZ CON LEGALIDAD".

En la política de "*Paz Con Legalidad*", se presentan las líneas gruesas de lo que es la estrategia de implementación de la Presidencia de la República, en varias temáticas, incluida reincorporación de los exintegrantes FARC-EP.

Frente al acceso a tierras por parte de los exintegrantes FARC-EP, la política expresa que: *"No se estableció un proceso de acceso a tierra. Pero, en el marco del proceso de reincorporación, existen facetas en las cuales el tema es crítico. Por ejemplo, en la solución a necesidades de vivienda y, en lo que respecta a algunos de los proyectos productivos.*

[1] Datos estadísticos entregados por la Universidad Nacional de Colombia el 10 de agosto 2017 en el marco de la sesión XL del Consejo Nacional de la Reincorporación (CNR).

En esos marcos se trabajará en el acceso al uso de las tierras, cuando ello sea relevante para adelantar las acciones necesarias para garantizar la estabilización socioeconómica, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos por estas personas con el proceso de reincorporación."

1.5- Política De Reincorporación.

Con el propósito de dar respuesta a la necesidad del diseño de una política que posibilite el proceso de reincorporación a la vida civil de los exintegrantes de las FARC-EP, el Consejo Nacional de Política Económica y Social el 22 de junio de 2018 expidió el Documento CONPES 3931 en el cual se aprueba la "Política Nacional para la Reincorporación Social y Económica de Exintegrantes de las FARC – EP (PNRSE)".

La PNRSE contempla como objetivo general: *"Garantizar la reincorporación integral de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias a la vida civil, de acuerdo con sus intereses y en el marco del Acuerdo Final."* Contempla 4 ejes de trabajo: i) Fortalecimiento institucional; ii) Desarrollo comunitario; iii) Económico-Productivo; y iv) Acceso y atención derechos fundamentales e integrales y 4 objetivos específicos:

Objetivo 1: *"Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias."*
Objetivo 2: *"Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación."*
Objetivo 3: *"Generar condiciones para el acceso a programas, mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de los ex integrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades."*
Objetivo 4: *"Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias."*

La política está proyectada para ser implementada por 19 entidades del Estado, 97 acciones y un presupuesto de $ 265.270 millones entre el año 2018 y 2026. Con fundamento en este término, se ha contemplado en el proyecto de decreto como una de las *"Obligaciones de la titulación"*, que, teniendo en cuenta que la norma reglamentada (parágrafo 4 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2017, adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019), tiene como propósito el desarrollo de proyectos productivos, los exintegrantes de las FARC-EP no podrán transferir el derecho real de dominio en un término de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de inscripción del acto o escritura pública mediante la que el administrador del FRISCO realice la transferencia. El plazo de cinco (05) años tiene como fundamento la proyección de implementación de la política hasta el año 2026. Al respecto, se proyecta que las transferencias de los primeros predios se den a finales del año 2020 y que los proyectos productivos inicien su implementación en el año 2021, restando cinco (05) años que coincidirían con el año 2026, año hasta el cual se ha proyectado la PNRSE.

1.5.1- La Transferencia Condicionada.

Como mencionó en el acápite 1.2. de la presente memoria justificativa, existe una problemática para el acceso a tierras para los exintegrantes FARC-EP, en la medida que las rutas jurídicas existentes no son eficaces, por tanto, con el objetivo de dar solución, se contempló una medida de acceso a tierras en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1955 de 2019. En este punto es oportuno resaltar que el propósito de la transferencia de bienes establecido en el artículo 283 de la Ley 1955 de 2019 **es el desarrollo de proyectos productivos**, en consecuencia, se ha establecido en este proyecto de decreto que dicha transferencia se encuentre sometida a una condición resolutoria, en la que el exintegrante de las FARC-EP se obligará a implementar el proyecto productivo aprobado. Así las cosas, en caso de evidenciarse un incumplimiento, se procederá a reversar la entrega del predio.

El proyecto de decreto contempla esta condición, la cual tiene como fundamento, el objetivo trazado en la misma norma que se reglamenta y que establece que el propósito de la transferencia de bienes el desarrollo de proyectos productivos, por tanto, si se llegare a evidenciar que en el predio transferido no se está implementando el proyecto productivo presentado por el exintegrante de las FARC-EP, la **transferencia del predio podrá ser reversada por el administrador del FRISCO**, como ente que hizo la transferencia.

Se resalta que la implementación del proyecto productivo es una obligación que la misma ley ha establecido, la cual ha proyectado como objetivo que en los predios transferidos debe ejecutarse un proyecto productivo con el fin de permitir un ingreso sostenible en el mediano y largo plazo al exintegrante FARC-EP y, por tanto, una reincorporación exitosa.

Frente a la exequibilidad de los distintos eventos de pérdida de ejecutoria del acto administrativo (antes establecidos en el artículo 66 del Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo reproducidos en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 – Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-069 de 1995, (MP. Hernando Herrera Vergara), expresando lo siguiente:

"Los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa.

De esta manera, cuando se declara la inexequibilidad de una norma legal en que se funda un acto administrativo se produce la extinción y fuerza ejecutoria del mismo, pues si bien es cierto que todos los actos administrativos son obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, también lo es que la misma norma demandada establece que "salvo norma expresa en contrario", en forma tal que bien puede prescribirse la pérdida de fuerza ejecutoria frente a la desaparición de un presupuesto de hecho o de derecho indispensable para la vigencia del acto jurídico, que da lugar a que en virtud de la declaratoria de nulidad del acto o de inexequibilidad del precepto en que este se funda, decretado por providencia judicial, no pueda seguir surtiendo efectos hacia el futuro, en razón precisamente de haber desaparecido el fundamento legal o el objeto del mismo".

El artículo 91 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), establece los eventos en que los actos administrativos pierden su fuerza obligatoria.

"ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia." (Negrillas fuera del texto original)

Al respecto el numeral 4 establece la situación en la que el acto puede decaer por advenimiento de la condición resolutiva. En este caso la administración profiera un acto de cancelación administrativa, que pude ser controvertido por vía administrativa o jurisdiccional por el afectado, quien tiene la carga procesal de demostrar la ilegalidad de dicha decisión (Consejo de Estado, Sección 3ª, sentencia de 19 de abril de 2001, expediente 13411).

1.6- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022

El Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general, se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobiemo. El Plan de Inversiones Públicas contiene los programas y proyectos de inversión y la especificación de los recursos requeridos para su financiación.

La Ley del Plan no solo prevé, entre **los instrumentos o estrategias que resultan necesarios para la consecución de las metas y objetivos del Plan** "las referentes al cálculo de ingresos públicos proyectados y a la subsiguiente asignación de recursos fiscales con destino a la financiación de programas" sino que también incluye "normas jurídicas de cuyo cumplimiento se derive la consecución de las metas no sólo económicas, sino también sociales o ambientales que se ha estimado deseable alcanzar."[2]

La medida adoptada en el parágrafo adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*,[3] al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, **da respuesta a las políticas del Gobierno Nacional, como un instrumento para apoyar la política de reincorporación a la vida civil asegurando, mediante el acceso a la tierra, la sostenibilidad de la reincorporación económica y social de los exintegrantes de las FARC-EP**.

El proyecto de decreto presentado es congruente con las bases del PND:

Base: Construcción de Paz.

Capítulo XI *"Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación"*, Literal *"m"* denominado: *"Reincorporación y Reintegración"*.

Objetivo: *"Garantizar la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas desmovilizadas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición"*. página 632

Estrategia, pagina 644 *"e. Reintegración y reincorporación"*.

Metas. Página 643.

Asimismo, el proyecto, desarrollaría el siguiente pacto de las bases del PND:

Pacto: *"II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos."*

---

[2] Sentencia. C-305 de 2004. También en la misma dirección las sentencias C-191 de 1996 y C-394 de 2012

[3] La norma responde a las bases del PND:

Base: Construcción de Paz.
Capítulo XI "Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación", Literal "m" denominado: "Reincorporación y Reintegración".
Objetivo: "Garantizar la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas desmovilizadas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición". página 632
Estrategia, pagina 644 "e. Reintegración y reincorporación".
Metas. Página 643.
Además de los argumentos expuesto en el acápite anterior, el artículo proyectado permitiría dar cumplimiento a lo pactado en el Acuerdo Final que señala en su punto 3.2. que: "La reincorporación a la vida civil será un proceso de carácter integral y sostenible, excepcional y transitorio, que considerará los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación", intereses dentro de los que se destaca su cohesión como colectivo y el cual se desarrolla en la reincorporación de orden colectivo que se lleva a cabo en los ETCR. La disposición proyectada, permitiría una vigencia de los ETCR más allá del término establecido en el artículo 5 del Decreto 2026 de 2017, comprometiendo a este grupo poblacional con la oferta institucional para su reincorporación social y económica.

Literal *"E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural"* (pág. 153 de las bases)

"Objetivo 6: Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales, a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales, acorde a las categorías de ruralidad."

En el cual se establece que: *"MinAgricultura impulsará, mediante el Programa de Vivienda de Interés Social Rural (viviendas nucleadas y dispersas), el desarrollo regional, teniendo en cuenta las categorías de ruralidad, a través de las actividades de manufactura, construcción, comercio y servicios relacionados con la provisión de bienes públicos, y del fomento de organizaciones de economía solidaria y de la empresa privada. Lo anterior, de conformidad con lo descrito en el Pacto por la equidad; línea E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes."*

Lo anterior teniendo en cuenta que, con la transferencia del predio al exintegrante FARC-EP en los términos del artículo 283 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", permitiría a esta población que una vez titulada la propiedad, pueda acceder a los subsidios de *Vivienda de Interés Social Rural.*

Lo que además se acompasa con el pacto 3 *"III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados"*, literal *"E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes"*.

1.7- Programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil.

Es preciso mencionar que, en el marco de la reintegración a la vida civil de los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley desmovilizados, se han creado programas de adjudicación de tierras a favor de las personas reincorporadas a la vida civil, siendo una política constante de todos los gobiernos, implementada con el objetivo de materializar la reincorporación económica de las personas desmovilizadas.

Como precedente, citamos el Decreto 4488 de 2005 compilado en el Decreto 1071 de 2015, mediante el cual se creó el programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas que se hayan desmovilizado en forma individual o colectiva, en el marco del proceso de paz que en su momento adelantó el Gobierno Nacional con los grupos armados organizados al margen de la ley autodenominados "autodefensas unidas de Colombia" en el marco de la Ley 975 de 2005, programa que mediante este Decreto se modifica y actualiza.

1.8- Necesidad de reglamentación.

El objetivo de las medidas económicas para la reincorporación es proporcionar a los exintegrantes de las FARC-EP, apoyos económicos para la estabilización y la satisfacción de las necesidades básicas una vez ha finalizado el proceso de dejación de armas y posterior a estas, es pertinente brindar medidas de formación para el sostenimiento económico, así como la entrega de un recurso para adelantar un proyecto productivo que le suministre el sustento y la estabilidad en el mediano y largo plazo.

La experiencia del Estado en procesos de transición hacia la paz ha evidenciado la necesidad de permitir el uso y el acceso a tierras para los exintegrantes FARC-EP como un medio idóneo para el desarrollo de proyectos productivos o para la construcción de vivienda, medida administrativa que se considera eficaz para una reincorporación económica exitosa del excombatiente.

Estas medidas contribuyen a las garantías de no repetición, las cuales se constituyen en uno de los pilares de los procesos transicionales, y responden a las estrategias que el Estado Colombiano debe implementar para la reintegración y la reincorporación y el retorno a la vida civil de los exintegrantes de grupos armados organizados al margen de la ley, mitigando riesgos de reincidencia, evitando que realicen actividades ilegales para obtener su sustento convirtiéndose en un problema de orden público que iría en detrimento de la consolidación de la paz.

En consecuencia, el Presidente de la República teniendo en cuenta la facultad reglamentaria establecida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y además la facultad establecida en el parágrafo adicionado por el artículo 283 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, considera necesario reglamentar las condiciones de acceso a la medida allí contemplada, la cual se resalta, constituye un medio para el desarrollo de proyectos productivos en el marco de la reincorporación económica de los exintegrantes de las FARC-EP.

2. Ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.
El Estado Colombiano, en el marco de diálogos, negociaciones o acuerdos de paz, le corresponde gestionar, implementar y evaluar la reintegración y la reincorporación efectiva de los integrantes de los grupos armados organizados al margen de la ley que han dejado las armas y hecho tránsito a la legalidad.

Asimismo, el punto 6 del Acuerdo Final de Paz referente a la implementación, verificación y refrendación, indica que la implementación de los acuerdos alcanzados en el proceso de paz deberá efectuarse de buena fe, atendiendo a la reciprocidad en el cumplimiento de las obligaciones aceptadas.

El decreto pretende que el Administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), en ejercicio de su función misional, adelante las acciones necesarias para realizar la transferencia de predios rurales a los beneficiarios de los proyectos productivos que indique la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), y por esa vía, garantizar el fin último de la reincorporación económica y social.

En consecuencia, los sujetos a quienes va dirigidos son las entidades públicas con funciones en la implementación de la reincorporación de los exintegrantes de las FARC-EP. Y, por otra parte, los beneficiarios que la norma proyectada sería los exintegrantes de las FARC-EP, acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, que han dejado las armas en el marco del Acuerdo Final de Paz, conforme lo establece el artículo 2 del Decreto Ley 899 de 2017.

3. Viabilidad Jurídica
3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto.

La viabilidad jurídica para la expedición del presente decreto, deviene de las facultades conferidas por los artículos 188 y 189 numeral 11 de la Constitución Política, al Presidente de la República en virtud de la facultad establecida en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política.

3.2. Análisis de las alternativas existentes.

A continuación, se exponen las alternativas que el ordenamiento jurídico permite para la expedición de la normativa que se pretende consagrar jurídicamente:

a) Mediante Decreto Administrativo[4] en virtud de las facultades del Presidente de la República conferidas por el artículo 189 # 11 de la Constitución Política, que le da la potestad reglamentaria, para la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Se considera que el mecanismo más expedito es el previsto en el artículo 189 # 11 de la Carta Política, en la medida en que se pretende reglamentar y desarrollar la Ley 1955 de 2019.

De esta manera se sustenta la necesidad expedición del proyecto de decreto presentado, en virtud de estas facultades presidenciales.

3.3. Impacto jurídico

El proyecto de decreto que se presenta, es plenamente coherente con todo el ordenamiento jurídico, elaborado con respeto por principios constitucionales que orientan la función administrativa, la seguridad jurídica y el principio de igualdad y redactado de tal forma que resulta inteligible y accesible para todos sus destinatarios, además con el ánimo de evitar problemas de interpretación y aplicación.

Para efectos del presente estudio se observaron los siguientes principios jurídicos fundamentales:

3.3.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa.

La Constitución es la norma de normas e implica que toda actuación que se adelante está sometida a esta. La Constitución establece el sistema de fuentes del derecho y sirve de sustento al orden jurídico, por lo que toda norma jurídica, para su validez, debe estar fundada en la Constitución Política de Colombia.

A la hora de diferenciar las diversas fuentes del derecho, podemos hacer una distinción entre: primarias, secundarias.

Para efectos del presente estudio solo nos detendremos en las primarias, que son las que contienen y nos dan un derecho directamente aplicable. Como fuentes primarias se encuentran en primer lugar, la Constitución, las Leyes que aprueba el poder legislativo o los decretos con rango material de ley que expide el ejecutivo y los Reglamentos que dicte la Administración (Poder Ejecutivo). Las fuentes primarias son escritas y sus características son:

a) Generalidad. Van dirigidas a una pluralidad de sujetos.
b) Publicidad. Las normas deben ser publicadas en el diario oficial para luego poder entrar en vigencia.
c) Jerarquización. Nos recuerda la existencia de normas inferiores y de otras superiores. Esto tiene especial relevancia es cuanto a la posible modificación de unas normas por otras. Las normas de mayor rango pueden modificar, derogar o sustituir a las que le sucedan en la escala jerárquica (una Ley puede modificar o alterar un Reglamento). Mientras que, a la inversa, las fuentes de rango superior no pueden ser alteradas por otra de rango inferior.

Con respecto a la jerarquía de las normas, la Corte Constitucional ha expresado que nuestra Constitución no contiene una disposición que expresamente determine un orden de prelación de normas, pero que este puede deducirse de su articulado. Es evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto

[4] Aquellos proferidos por el Presidente de la República o el Gobierno Nacional que tienen la naturaleza de acto administrativo, pues son expedidos en ejercicio de funciones administrativas, cuya finalidad es la reglamentación o aplicación concreta de una ley o la misma Constitución Política

del ordenamiento jurídico. En consecuencia, los actos administrativos de contenido normativo, deben expedirse con sujeción a aquella.[5]

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que: *"no todas las normas jurídicas de un ordenamiento tienen la misma jerarquía. Existe entre ellas una estratificación, de suerte que las normas descendentes deben sujetarse en su fondo y en su forma a las normas superiores. La no conformidad de una norma con sus superiores jerárquicas la convierten en derecho positivo susceptible de ser retirado del ordenamiento, que tiene la virtud incluso de hacer desaparecer del mundo jurídico la norma así imperfectamente expedida mediante los controles pertinentes. La Constitución es la primera de las normas. Es por ello que cualquiera otra norma jurídica, así sea expedida por el operador jurídico más modesto de la República, debe sujetarse en primer lugar a la Constitución".*[6]

Corolario de lo anterior, podemos expresar que el ordenamiento jurídico colombiano obedece a un sistema jerárquico de normas, en cuya cúspide se encuentra la Constitución Política[7], de la cual deviene la validez de las demás, en su orden: Ley, entendida como la norma de carácter general y abstracto expedida por el Congreso en ejercicio del poder legislativo y Decretos Ley, expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso y por debajo de estos los Decretos de carácter reglamentario expedidos por el poder ejecutivo.

Es preciso señalar que el argumento de la jerarquía normativa, encuentra su justificación en el principio democrático, es decir, en la medida de mayor importancia del órgano que expide la norma, mayor será el rango de ésta. El rango de las normas está determinado por la mayor o menor proximidad con este principio. Como consecuencia de esta relación, la Ley expedida por el Congreso es de rango superior a la norma reglamentaria expedida por el ejecutivo, debido que, en aquel, se encuentran representados las facciones políticas más importantes del país, mientras que el ejecutivo solo representa una facción que resultó ganadora en una elección.

El decreto proyectado, se encuentra plenamente ajustado a la Constitución Política. Su génesis deviene del artículo 189 # 11 de la Carta Política, que faculta al Presidente de la República con una competencia ordinaria para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes, con el objeto de desarrollar la Ley 1955 de 2019.

El proyecto de decreto que se presenta, no contraría de manera alguna la Constitución Política.

3.3.2. Legalidad.

Con respecto al principio de legalidad, la Corte Constitucional ha expresado que; *"tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador. Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas"*[8] (Subrayado fuera del texto original).

En esta medida, y teniendo en cuenta la condición del principio de legalidad como el principio rector del ejercicio del poder, las autoridades públicas tienen el deber de obediencia al ordenamiento jurídico, lo que constituye

---

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-037/00, de veintiséis (26) de enero de dos mil (2000), Referencia: expediente D-2441. M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

[6] Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 1993, de abril 1° de mil novecientos noventa y tres (1.993). Referencia: Demanda N° D-182 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[7] Artículo 4: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales."*

[8] Expediente D-3287, Sentencia C-710/01 de cinco (5) de julio de dos mil uno (2001). Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

además un presupuesto fundamental para el ejercicio de sus competencias, de donde se sigue la necesidad de que quien proyecte una norma jurídica señale las atribuciones constitucionales y las facultades legales que sirven para su expedición.

Así las cosas, el Presidente de la República como máxima autoridad pública del Estado, es plenamente competente para expedir el decreto que se ha proyectado, competencia que le ha otorgado el Constituyente Primario, en el artículo 189 # 11 de la Carta Política.

Cabe precisar, que el proyecto de decreto presentado no crea crear faltas, sanciones, multas, tasas o contribuciones, como tampoco implica modificación de la estructura, ni del régimen jurídico aplicable, patrimonio, ni las funciones de ninguna entidad.

Asimismo, el proyecto de decreto presentado no implica de manera alguna, la supresión, fusión, o escisión de ninguna entidad.

Como conclusión de lo anterior, se ha proyectado una norma que respeta en todos los sentidos el principio de legalidad siendo el Presidente de la República, competente para su expedición a través de un Decreto Administrativo en virtud de las facultades del Presidente de la República conferidas por el artículo 189 # 11 de la Constitución Política.

3.3.3. Seguridad jurídica:

En cumplimiento del Artículo 2.1.2.1.1 del Decreto 1609 de 2015, modificatorio del Decreto 1081 de 2015, el presente proyecto de decreto cumple con la obligación de evitar la dispersión y proliferación normativa y en este, se ha verificado la inclusión de todos los aspectos para evitar modificaciones o correcciones posteriores.

Asimismo, se ha verificado que en el año inmediatamente anterior a la fecha probable de expedición del Decreto no se ha reglamentado la misma materia.

El proyecto de decreto presentado, ha sido redactado con claridad y precisión en la redacción, con el fin de que no haya nada oscuro, incierto o arbitrario y de esta manera los destinatarios conozcan y entiendan sin ambigüedades.

Por último, el decreto que se pretende expedir adiciona el Capítulo 13 al Título 5 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Reserva de ley y Eficacia o efectividad: El proyecto de decreto presentado no regula asuntos están sometidos a reserva estricta de ley

4. Impacto económico si fuere el caso (Deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.)

Con la expedición del decreto que se pone de presente, no se generan cargas económicas a los sujetos que se pretende beneficiar; contrario a esto, genera beneficios económicos sostenibles que, justamente, es una de las pretensiones de la reincorporación.

Ahora, con relación a la población destinataria, y al programa de reincorporación, que en el presente caso coadyuva el Sector Hacienda y Crédito Público a través de la Sociedad de Activos Especiales (SAE), como administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), se pretende garantizar la sostenibilidad de la inversión en los proyectos productivos que se brindan

en el marco de la Política de Reincorporación que implementa la Agencia de Reincorporación y Normalización, lo que redunda en la eficacia de la reincorporación y en el retorno de la inversión en términos sociales.

5. Disponibilidad presupuestal

Con relación a la Sociedad de Activos Especiales (SAE), como administradora del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), como entidad que transferirá los predios a que se refiere el artículo 283 de la Ley 1955 de 25 de mayo de 2019, *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*, al artículo 91 de la Ley 1708 de 2014, modificada por el artículo 22 de la Ley 1849 de 2017, su disponibilidad presupuestal estará sujeta a los proyectos de inversión que se presenten cada año para la adquisición de tierras que busquen dotar de éstas a las personas en las que se enmarca el programa especial.

6. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

El proyecto de decreto no tiene incidencia ni genera impacto medio ambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. Requisitos de Consulta y Publicidad

De conformidad con lo ordenado en la Constitución y la ley no se debe realizar consulta a otras entidades, de igual forma, de conformidad con la Ley debe someterse a consideración del público la información del proyecto antes de su expedición:

En este sentido, el proyecto de Decreto fue publicado en la página WEB del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, desde el 17 de diciembre de 2019.

Cordial saludo,

ARTURO MARIO MARTÍNEZ ARTETA
Coordinador Grupo Normativa y Conceptos ARN

MAURICIO SOLÓRZANO ARENAS
Vicepresidente Jurídico SAE

Revisó y Aprobó:
Javier Augusto Sarmiento Olarte- Jefe Oficina Jurídica ARN
Mauricio Solórzano Arenas - Vicepresidente Jurídico SAE