



MEMORANDO

23 de Julio de 2019

20191030107983

Al responder cite este Nro.
20191030107983

PARA: **HILDA CRISTINA ALZATE MARTÍNEZ**
Subdirectora de Sistemas de Información de Tierras

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: **Concepto jurídico.** Solicitud de revisión de casos de desistimiento expreso o de revocatoria directa del acto administrativo que ordena la inclusión en el RESO. Radicado 20192200062733

Reciba un cordial saludo,

En atención a la solicitud de concepto formulada, esta Oficina, en ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 13 numerales 1º, 6º y 8º del Decreto 2363 de 2015, se permite emitir pronunciamiento de la siguiente manera:

1. PROBLEMA JURÍDICO

Entre los asuntos planteados en la solicitud, se puede destacar los siguiente:

- a. La Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, ha recibido requerimientos por parte de algunos ciudadanos que diligenciaron el FISO, manifestando su deseo de no participar más en los programas de acceso a tierras y formalización (exclusión de su calidad de aspirantes al RESO). Tales peticiones fueron fundamentadas en el artículo 18 de la Ley 1437 de 2011, así como en el párrafo primero del artículo 47 de la Resolución 740 de 2017, por lo que algunas de las solicitudes de desistimiento fueron atendidas mediante la expedición de actos administrativos que decretan el desistimiento expreso.
- b. Sin embargo, en algunos eventos, pese a haberse decretado el desistimiento y en otros, aun cuando obra en el expediente la solicitud de exclusión de la condición de aspirante al RESO, se procedió a valorar las solicitudes mediante acto administrativo en firme el cual resolvió la inclusión en el RESO, motivo por el cual esa subdirección, de conformidad con lo establecido en los artículos 93 y 97 del C.P.A.C.A., elaboró dos plantillas de acto administrativo en los que se argumenta la necesidad de revocar directamente las decisiones de ingreso al RESO por la configuración de la causal primera establecida en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, así como dos modelos de oficio mediante los cuales se solicita

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



consentimiento previo y expreso para proceder a la revocatoria, toda vez que las resoluciones que deciden el ingreso al RESO tienen el carácter de acto administrativo de contenido particular y concreto.

- c. En el escrito se hace referencia a: “dos casos específicos sobre los cuales se elaboraron los formatos objeto de consulta, que permitirían descongestionar solicitudes que cumplen las mismas características, así como la resolución de casos futuros. Estos son:
1. Acto administrativo de revocatoria directa en el que obra en el expediente Resolución que decretó el desistimiento expreso de la inscripción en el RESO: (...)
 2. Acto administrativo de revocatoria directa en el que obra en el expediente derecho de petición solicitando desistimiento de la solicitud sin que haya sido resuelto, y que cuenta con Resolución que decide el ingreso al RESO: (...)

En atención a lo anterior, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, solicitó a la Oficina Jurídica se emitiera concepto respecto a los formatos objeto de consulta, dada la competencia establecida en el artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015.

En concordancia con lo anterior, solicitan resolver las preguntas que más adelante se enuncian, con el fin de definir, para los casos en que se presentan solicitudes de desistimiento, en cuáles se hace necesario revocar una decisión administrativa como se plantea en la consulta y en cuáles bastaría con la expedición de un acto administrativo de desistimiento que ponga fin a las actuaciones adelantadas.

Las preguntas son:

1. ¿Si un aspirante solicita mediante derecho de petición el desistimiento expreso de la solicitud dentro del término de ejecutoria de la resolución que decidió sobre el ingreso en el RESO, en caso de que no haya sido resuelta la petición expidiendo el acto administrativo que decreta el desistimiento, se entiende que quedó en firme la decisión? Para el caso planteado, ¿una resolución que decreta el desistimiento puede dejar sin efecto jurídico la decisión de inclusión en el Registro? Adicionalmente, ¿Sería suficiente con no expedir constancia de ejecutoria en el expediente para entrar a resolver la solicitud decretando el desistimiento? Lo anterior teniendo en cuenta que la firmeza de los actos administrativos se predica, entre otras formas, desde el día siguiente al vencimiento del término para interponer recursos.
2. Una vez valorada la solicitud de inscripción en el RESO mediante acto administrativo, si el aspirante presenta derecho de petición solicitando el desistimiento expreso de la solicitud luego de ejecutoriada la decisión, ¿se puede dar por finalizado el trámite mediante acto administrativo decretando el desistimiento teniendo en cuenta que éste creó una situación jurídica consolidada

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



que confirió un derecho? o, teniendo en cuenta que el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad se compone en la fase administrativa de dos partes, correspondería al área misional a la cual se asigne el expediente para la asignación o reconocimiento de derechos de propiedad sobre la tierra, o formalización de la propiedad, requerir al solicitante para que ratifique si se mantiene en su decisión de desistir de participar en los programas ofrecidos por la entidad, con el fin de decretar el desistimiento en la segunda parte del procedimiento, toda vez que la primera parte ya se agotó con la decisión de inclusión en el RESO.

3. Si el aspirante allega derecho de petición solicitando el desistimiento de la solicitud dentro del término de ejecutoria de la resolución que decide el ingreso al RESO, ¿se podría dar trámite a la solicitud como recurso de reposición con el fin de que se modifique o revoque la decisión con fundamento en el parágrafo 1 del artículo 47 de la Resolución 740 de 2017, resolviendo no incluir al aspirante en el Registro de Sujetos de Ordenamiento?
4. La solicitud concluye anotando que los interrogantes se generan por cuanto al realizar una revisión al C.P.A.C.A., se encuentra que para que un acto administrativo pierda el atributo de ejecutoriedad, se requiere que sea anulado por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, además teniendo en cuenta que para los casos en los que se generó acto administrativo, éstos confirmaron un derecho a los aspirantes consistente en la inscripción en el RESO.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

2.1. Aspectos generales

De acuerdo con lo expresado en los planteamientos y preguntas que se hacen en la solicitud, se puede entender que el problema jurídico cuyo análisis debe abordarse, es determinar la figura a través de la cual pueda atenderse el denominado desistimiento expreso, entendido éste como la petición que hace un solicitante, ya sea en el curso de la actuación administrativa específicamente en la etapa que conlleve a su inscripción o no en el Registro de Ordenamiento Social de la Propiedad – RESO o, cuando esta etapa ha culminado con la inscripción del peticionario en tal registro. Vale decir, si lo viable es la aplicación del desistimiento expreso o la revocatoria directa de la resolución de ingreso de un solicitante al RESO.

Para empezar, haremos un recorrido por las normas que están previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.), referidas a dos de los conceptos o nociones a las que se alude en la consulta que nos ocupa.

El artículo 18 del C.P.A.C.A., señala que: *“Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés*

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



público; en tal caso expedirán resolución motivada.”.

A su turno, los artículos 93 y siguientes del Capítulo IX de la Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.), referido a la revocatoria directa de los actos administrativos, establecen las causales de revocación, la improcedencia de la misma, la oportunidad para cumplirla, los efectos de la petición y de la decisión y, las particularidades de la revocación de actos administrativos de carácter particular y concreto.

Para efecto del análisis del caso, nos detendremos en los artículos 93, 95 y 98, que prescriben:

“...Artículo 93. Causales de revocación. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

- 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.*
- 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.*
- 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.*

(...)

Artículo 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.

Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso.

(...)

Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa...”.



De la lectura y análisis de la procedencia y oportunidad de aplicación de alguna de estas figuras jurídicas que contempla el C.P.A.C.A., es decir del desistimiento (artículo 18) y de la revocatoria directa, nos permite establecer algunas diferencias, así:

– **Oportunidad de presentación de la solicitud del interesado y de actuación de la administración**

El desistimiento, del que trata el Título II del Capítulo I denominado “Derecho de Petición ante autoridades”, previsto en el artículo 18 del C.P.A.C.A., hace referencia a la facultad que la Ley le otorga al interesado, para solicitarle a la administración que no prosiga con la actuación o actuaciones administrativas que viene adelantando, sin perjuicio que en oportunidad posterior, vuelva a presentar solicitud a la administración con el lleno de los requisitos y que la administración, a pesar de la solicitud de desistimiento, pueda de oficio continuar la actuación, si lo considera necesario, para lo cual deberá expedir resolución motivada.

En criterio de esta Oficina, este mecanismo es aplicable mientras se surten actuaciones administrativas dentro de un proceso administrativo que aún no ha culminado y por lo mismo, la administración aún no ha tomado una decisión de fondo que se concretaría en la expedición de un acto administrativo de carácter definitivo.

Por su parte, la revocatoria directa de los actos administrativos (Capítulo IX, Título III del C.P.A.C.A.), si bien procede contra actos administrativos tanto definitivos como de trámite, ha de configurarse para su declaratoria, alguna de las causales de revocación de que trata el Artículo 93 del C.P.A.C.A., es decir que en estos casos, el acto administrativo solo se puede extinguir cuando se constate la ocurrencia de las causales señaladas por la ley, siempre que los mismos se encuentren en firme y hasta antes de que se haya notificado el auto admisorio de la demanda, cuando se ha acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa a controvertir su legalidad, al tenor de lo previsto en el Artículo 95 ibídem.

– **Causas que justifican la solicitud**

Si se comparte la anterior consideración acerca de la oportunidad en que puede aplicarse una u otra figura, podríamos intentar adentrarnos en las causas que pueden motivar su solicitud.

Una observación sencilla de la oportunidad procesal en que se presenta una u otra solicitud por el interesado, así como el resultado que para el mismo interesado y la administración conlleva la aplicación de uno u otro mecanismo, vale decir, el desistimiento expreso o la revocatoria directa, permite colegir que para el caso de manifestación de desistimiento, la norma no establece requisitos para que a través de la manifestación voluntaria y expresa, el interesado pueda solicitar a la administración, el desistimiento de la petición.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Por el contrario, la revocatoria directa de actos administrativos se encuentra completamente reglada y sin la observancia de las reglas que la gobiernan, no es posible acudir a ella.

– **Efectos de la aplicación de una u otra figura**

El resultado o efecto práctico de atender el desistimiento expreso presentado por el interesado, en los términos en que lo establece el artículo 18 del C.P.A.C.A., sería entonces el archivo de las actuaciones y el fin del procedimiento administrativo. Por su parte, el efecto que se produce cuando prospera la revocatoria directa de un acto administrativo, es su desaparición del tránsito jurídico.

2.2 Carácter del acto administrativo de inclusión de un interesado en el RESO y fin de las actuaciones administrativas tendientes a dotar de tierras a inscritos en tal registro

Antes de adentrarnos en la disyuntiva de acudir a una u otra figura jurídica, se considera necesario y útil efectuar algunas consideraciones en relación con las actuaciones administrativas previas a la inclusión de un aspirante en el RESO, el carácter del acto administrativo que incluye a ese aspirante en tal registro y cuál será el acto administrativo definitivo con el cual, en criterio de esta oficina, concluye la Agencia Nacional de Tierras las actuaciones administrativas tendientes a la asignación o reconocimiento de derechos, cuando, a través del procedimiento único, adelanta alguno de los asuntos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del Decreto Ley 902 de 2017, que se considera, son los que tras su finalización, pueden concluir con la asignación o reconocimiento del derecho de propiedad sobre una porción de tierra que convertirá al inscrito en el RESO, en propietario de la misma.

Para ello, es menester dar una mirada a algunas normas que trae el Decreto Ley 902 de 2017, que se relacionan a continuación:

“TÍTULO II. REGISTRO DE SUJETOS DE ORDENAMIENTO- RESO

Artículo 11. Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO- *Créase el Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, como una herramienta administrada por la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, que consigna públicamente a todos los sujetos del presente decreto ley.*

El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva. (...)

Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral. *El RESO será la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral al que hace referencia el artículo 18 del presente decreto, Los beneficiarios del Fondo de Tierras son los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto, así como los pueblos y comunidades étnicas. (...)*



Artículo 15. Ingreso y calificación. Una vez identificados los sujetos en el RESO, de manera oficiosa o a solicitud de parte la Agencia Nacional de Tierras dispondrá su inclusión al RESO. Así mismo, realizará el estudio que permita establecer mediante acto administrativo su inclusión o rechazo al registro en la categoría de aspirante a acceso o formalización y la puntuación que se le asignó. Contra dicho acto administrativo solo procede el recurso de reposición en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO. La asignación de derechos de propiedad o uso solo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley. (negrillas nuestras). (...)

Artículo 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Unico. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

1. Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.
2. Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
3. Formalización de predios privados.
4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
5. Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
6. Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
8. Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley.
9. Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.
10. Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56. (...)

Capítulo 2. Fase administrativa del Procedimiento Único

Artículo 65. Formación del expediente. Con la información y documentos recaudados durante el diseño del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural y recogiendo la información recaudada en los ejercicios participativos de que trata el artículo 45, se conformará un expediente por cada predio identificado. Igualmente, se integrarán al proceso único, los procesos administrativos de tierras que estén en curso sobre cada predio.(...)

Artículo 67. Elaboración del Informe Técnico Jurídico Preliminar, Planos y Registro de Sujetos de Ordenamiento~ RESO -. Con la información y documentos contenidos en el expediente la Agencia Nacional de Tierras elaborará un informe técnico jurídico preliminar, así como, los planos prediales siguiendo las especificaciones técnicas dadas por la autoridad catastral.

En esta etapa, se consolidará el Registro de Sujetos de Ordenamiento con la información sobre los pobladores y predios rurales visitados para conocer la demanda y oferta de predios en la zona focalizada, sin que implique restricciones posteriores para el acceso al

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



registro de nuevos aspirantes.

(...)

Artículo 73. Decisiones y cierre del trámite administrativo para los asuntos de asignación y reconocimiento de derechos. Con relación a los asuntos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del presente decreto ley, se decidirá sobre la asignación o no del derecho de propiedad una vez verificado que los beneficiarios y sujetos continúan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a su inscripción al RESO. Si el acto administrativo es de reconocimiento o asignación de un derecho, dicho acto ordenará realizar el respectivo seguimiento a la adjudicación y remitir copia de lo actuado a la Agencia de Desarrollo Rural, para que dentro del marco de sus competencias asigne los recursos y preste la asistencia técnica para la implementación o mejoras de los proyectos productivos para los pobladores que se encuentren en las condiciones establecidas en el artículo 4 del presente decreto ley.

Artículo 74. Decisiones y Cierre del trámite administrativo para los asuntos sin oposición. Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del presente decreto ley en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido.

Parágrafo 1. Cuando se trate de sucesiones por mutuo acuerdo o ratificaciones de ventas, la Agencia Nacional de Tierras procederá a remitir la solicitud a la notaría respectiva con el fin de que se elaboren y expidan las correspondientes escrituras públicas.

Parágrafo 2. En firme el acto administrativo, de que trata el primer inciso, y sufragados los gastos notariales, de que trata el parágrafo 1 del presente artículo, la Agencia Nacional de Tierras, o quien esta autorice, procederá a radicar el acto administrativo o las escrituras públicas, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo. (...)."

De conformidad con las normas transcritas, el RESO:

- Es una herramienta que consigna públicamente a todos los sujetos del Decreto Ley 2363/17.
- Constituye un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.
- Es la herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, al que hace referencia el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017.
- Se consolida en la etapa de elaboración del informe técnico jurídico preliminar, planos y registro de sujetos de ordenamiento, con la información sobre los pobladores y predios rurales visitados para conocer la demanda y oferta de predios en la zona focalizada, sin que implique restricciones posteriores para el acceso al registro de nuevos aspirantes.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Así mismo:

- La inscripción y puntuación asignada no constituyen situaciones jurídicas consolidadas, ni otorgan derechos o expectativas distintos del ingreso al RESO.
- La asignación de derechos de propiedad o uso, sólo se definirá culminado el Procedimiento Único de que trata el Decreto Ley 902 de 2017.
- A través de los asuntos indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, se decidirá sobre la asignación o no del derecho de propiedad, una vez verificado que los beneficiarios y sujetos continúan cumpliendo con los requisitos que dieron lugar a su inscripción al RESO.
- Con relación a los asuntos indicados en el numeral 3 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, en los que no se presentaron oposiciones a lo largo de todo el proceso, mediante acto administrativo fundamentado en el informe técnico jurídico definitivo y demás pruebas recaudadas, se tomará la decisión de fondo que corresponda según el asunto conocido.
- Tanto la consolidación del RESO como las decisiones y cierre del trámite administrativo de los asuntos de los numerales 1, 2 y 3 (entre otros) del artículo 58 que se adelanten a través del procedimiento único previsto en esa norma del Decreto Ley 902 de 2017, forman parte de la **fase administrativa** de dicho procedimiento único (capítulo 2, título VI).

Con fundamento en las anteriores precisiones, esta oficina considera que:

- El Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, es una herramienta en la cual deberán estar inscritos los aspirantes a lograr la asignación o reconocimiento de derechos de propiedad sobre una porción de tierra, a través de alguno de los asuntos previstos en los numerales 1, 2 o 3 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, que se adelanten dentro del procedimiento único, de competencia de la Agencia Nacional de Tierras.
- La inscripción en el RESO, no garantiza, de por sí, acceder a la propiedad de la tierra, dada la desfavorable correlación entre la demanda y la oferta de este factor productivo, frente al cual, el inciso segundo del artículo 11 del Decreto Ley 902 de 2017, prescribe: *“El RESO constituirá un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, a fin de que el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.”* (subrayas fuera de texto).
- El derecho de propiedad sobre la tierra sólo se materializa tras la expedición, por parte de la Agencia, del acto administrativo que asigna o reconoce tal derecho en los términos de los artículos 73 y 74 del Decreto Ley 902 de 2017, la firmeza de ese acto administrativo y su inscripción en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.
- Si bien la inclusión de un interesado en el RESO, se formaliza a través de un acto administrativo, éste no puede considerarse en estricto sentido la culminación de las actuaciones administrativas que debe adelantar la Agencia, en procura de dotar de tierras a ese interesado, pues su inclusión en el registro es apenas un paso dentro de

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



las demás actuaciones administrativas.

- En tal virtud, la inscripción en el RESO no puede constituir una situación jurídica consolidada.

2.3. Viabilidad de acudir a alguno de estos mecanismos para atender solicitudes de desistimiento

De acuerdo con el análisis anterior, podría señalarse que en tratándose de manifestaciones de desistimiento expreso, sin que se haya producido el acto administrativo de incluir a un aspirante en el Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO, se considera que la dependencia que tenga a su cargo la conformación del RESO, esto es, la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, puede poner fin a las actuaciones administrativas tendientes a la inclusión del solicitante en tal registro, con base en el desistimiento expreso que presente, en aplicación del artículo 18 del C.P.A.C.A.

Ahora bien, si como se deduce de algunos párrafos de la consulta y de las preguntas formuladas en ella, el desistimiento expreso se presentara una vez se ha expedido el acto administrativo que decide la inclusión de un solicitante en el RESO, habrá de entenderse que una solicitud en tal sentido busca no sólo no continuar con los trámites tendientes a la asignación o reconocimiento de derechos, sino a excluirlo del RESO, es decir, que la administración no prosiga con el procedimiento que conlleve la culminación de alguno de los asuntos a los que se refieren los numerales 1, 2, y 3 del artículo 58 del Decreto Ley 2363 de 2017. Tal cuestión resulta posible además, porque el mismo párrafo primero del Artículo 47 de la Resolución No. 740 de 2017, expedida por la Agencia Nacional de Tierras, prevé el derecho que le asiste al inscrito de solicitar su exclusión de la condición de aspirante y su decisión de no participar dentro de los procesos de acceso a tierras y formalización de tierras, de ahí que sea viable presentar el desistimiento aun cuando se haya expedido y se encuentra el firme el acto administrativo mediante el cual se decide su inclusión en el RESO.

Bajo esos entendidos, en criterio de esta oficina, en aplicación del artículo 18 del C.P.A.C.A. y del párrafo primero de la Resolución 740 de 2017, resulta procedente atender la solicitud del aspirante a tierras que presenta desistimiento expreso.

Por el contrario, a pesar que de acuerdo con los artículos 93 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, la figura que podría dejar sin efecto un acto administrativo, es la revocatoria directa del mismo, no será fácil encuadrar en alguna de las causales que prevé el artículo 93 del Código, la adecuada a este propósito, cuando es el solicitante del desistimiento el beneficiario de la inclusión en el RESO.

3. Con relación a las preguntas

Con base en las consideraciones y criterios atrás expuestos, esta Oficina Jurídica se permite contestar las preguntas formuladas, así:

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



a. Al numeral 1º de la consulta:

En criterio de esta oficina, i) si la solicitud de desistimiento se presentó dentro del término de ejecutoria de la resolución que decide el ingreso al RESO y no se tramitó el desistimiento expreso, la decisión adoptada por la administración estaría en firme, en tanto no se habría presentado contra el acto administrativo el recurso de reposición previsto en el artículo 15 Decreto Ley 902 de 2017, ii) De acuerdo con lo planteado a lo largo del análisis efectuado, tal resolución no tendría la virtud de dejar sin efecto jurídico la decisión inicial de la administración – inclusión del interesado en el RESO - más la aceptación del desistimiento conllevaría a que el peticionario sea excluido de su condición de aspirante y no participar dentro de los procesos de acceso a tierras y formalización y por ende, no continuar con el trámite de asignación o reconocimiento de derechos de dotación de tierra al solicitante, iii) La solicitud de desistimiento deberá resolverse, por lo que no bastará con la no expedición de la constancia de ejecutoria del acto administrativo.

b. Al numeral 2º de la consulta:

Esta oficina se aparta del criterio expresado en la pregunta primera de este numeral, en cuanto a la apreciación que allí se hace, respecto de que al incluir a un aspirante en el RESO se le ha conferido un derecho, pues si bien para optar a la asignación o reconocimiento de un derecho de acceso a tierras, el aspirante a tierras que a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, no estuviese ocupando un predio baldío, debe estar registrado en el RESO, ese solo registro de por sí, no le garantiza, aún si su puntaje fuese de los más altos el registro, la concreción de su aspiración a ser propietario de tierra, puesto que mientras no se produzca la resolución de adjudicación de un predio, el acto administrativo esté en firme y sea registrado en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, no se consolida ni se materializa tal derecho.

En tal sentido, en concordancia con lo expresado atrás, la administración podría declarar el desistimiento y correspondería a la dependencia donde se encuentre el trámite, atender la solicitud.

c. Al numeral 3º de la consulta:

Se considera que si la solicitud se presenta como desistimiento expreso y no como recurso, la conversión de aquél en éste, no sería viable. Si lo que se presentase fuese un recurso y éste cumple con los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011 para su trámite y resolución, la administración debe valorarlo y tomar la decisión que corresponda en derecho.

4. Con relación a los formatos

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



Al respecto debe indicarse que no corresponde a esta oficina conceptuar sobre la viabilidad de formatos de acto administrativo, razón por la cual no se efectúa la revisión ni se emite concepto sobre ese asunto.

5. CONCLUSIÓN

En consideración y criterio de esta Oficina:

- i) La aplicación del desistimiento expreso previsto en el artículo 18 del C.P.A.C.A. es viable, si la solicitud se presenta antes de que se haya expedido el acto administrativo que resuelve incluir a un solicitante en el RESO.
- ii) Ese mismo mecanismo de desistimiento sería aplicable una vez expedido y en firme el acto administrativo de inclusión de un solicitante en el RESO, en el entendido que con su aplicación, la administración no continuará el trámite de asignación o reconocimiento de derechos de acceso a tierras, en tanto se dispone la exclusión de la condición de aspirante del peticionario, atendiendo a su decisión de no continuar participando dentro de los procesos de acceso a tierras y formalización, derivándose como consecuencia lógica que no continúe vigente su inclusión en el RESO.
- iii) La revocatoria directa no sería el mecanismo idóneo para dejar sin efecto la inscripción de un solicitante en el RESO, si la solicitud de revocatoria se realiza por parte del beneficiado con la inscripción.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden 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 su consulta.

En los anteriores términos se emite el concepto solicitado y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Atentamente,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Héctor Cárdenas
Revisó: Diana Díaz