



El campo
es de todos

Minagricultura



29 de Julio de 2020

MEMORANDO



Al responder cite este Nro.
20201030125083

PARA: **JUAN MANUEL NOGUERA MARTINEZ**
Director de Acceso a Tierras

JULIA ELENA VENEGAS GOMEZ
Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas

LEONARDO ANTONIO CASTAÑEDA CELIS
Subdirector de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión.

DE: **YOLANDA MARGARITA SANCHEZ GOMEZ**
Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico solicitado con radicado 20204100035433.

Cordial saludo,

En atención al radicado del asunto, por el cual la Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas solicita concepto jurídico respecto de la entrega de subsidios en los predios El Moriche, El Paraíso, La Ceiba, La Floresta, La Esperanza, El Progreso, La Primavera, El Chaparrito, Las Delicias, El Moriche, Sinaí y El Alcaraban, situados en el municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare y, conforme a la función asignada a esta Oficina en el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico, en los siguientes términos.

I. HECHOS Y PROBLEMA JURIDÍCO

Los hechos descritos en la solicitud, se resumen, 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

1



El campo
es de todos

Minagricultura



- La Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas recibió las peticiones con radicados ANT Nos. 20197800509042, 20197800555432 y 20196201257722, por medio de las cuales los ciudadanos RUFINO BERMUDEZ RAMIREZ, GRACIELA BUSTOS ZUARES y MARIA YANETH PULIDO CARDENAS, solicitan la entrega de los proyectos productivos en sus predios, los cuales les fueron adjudicados por el extinto INCORA (*sic*).

- Consultada la galería de certificaciones se encontró que al señor Bermúdez y a su esposa (Graciela Bustos) les fue adjudicado un predio baldío en el año 1986. Sobre la señora Pulido Cárdenas no se encontró información.

- Se consultó el sistema integrado de tierras y no se observó que a los citados señores se les estuviese adelantando un trámite ante esa subdirección. Sin embargo, en las peticiones referidas, los solicitantes aportaron parte de una resolución de adjudicación de los predios El Moriche, El Paraíso, La Ceiba, La Floresta, La Esperanza, El Progreso, La Primavera, El Chaparrito, Las Delicias, El Moriche, Sinaí y El Alcaraban, situados en el municipio de San José del Guaviare departamento del Guaviare.

- Se solicitó copia de los expedientes y se recibió la parte del expediente obrante en la entidad; sin embargo, una vez revisada la documentación allegada se advirtió que el expediente remitido se encuentra incompleto, por lo que se solicitó a la Subdirección Administrativa y Financiera que oficiara al PAR INCODER, (solicitando) copia de los expedientes, información que fue remitida y en el cual se observa que:

“1- Mediante Resoluciones No. 037 y 051 de marzo de 2009, se adjudicó a los beneficiarios en 1/62 parte los predios El Moriche, El Paraíso, La Ceiba, La Floresta, La Esperanza, El Progreso, La Primavera, El Chaparrito, Las Delicias, El Moriche, Sinaí y El Alcaraban, situados en el municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare. Adicionalmente, se otorgó un subsidio para la compra del predio.

2- Posteriormente en el año 2012 y por inconvenientes frente a los adjudicatarios de los predios y la explotación de estos, el INCODER solicitó autorización para revocar las resoluciones de adjudicación.

3- En mayo de 2012, el INCODER tramitó las revocatorias de los actos administrativos 037 y 051 de marzo de 2009, esto mediante las resoluciones 0053 y 0058 de mayo de 2012, actos administrativos que se encuentran notificados.”.

- En las peticiones, los señores RUFINO BERMUDEZ RAMIREZ y MARIA YANETH PULIDO CARDENAS, requieren la entrega del proyecto productivo, de las escrituras 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

2



sus predios y la subdivisión de las parcelas.

De acuerdo con lo anterior, la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas tiene los siguientes cuestionamientos, frente a la competencia y al manejo del caso:

“ 1. De acuerdo con lo establecido en la resolución No 292 de 2017, es competencia de esta subdirección los siguientes asuntos, *“las competencias, funciones y atribuciones necesarias para asegurar la materialización de los Subsidios Integrales de Tierras (SIT), en favor de los beneficiarios de las convocatorias adelantadas por el extinto INCODER bajo el marco de los artículos 26 de Ley 1151 y 56 de la Ley 1152 de 2007, los Decretos 4984 de 2007, 4800 de 2008 y 2000 de 2009, los Acuerdos 138 de 2008 y 209 de 2010, así como de cualquier otra que se hubiere efectuado durante las vigencias correspondientes a los años 2008 y 2011.”* Y atendiendo a que el subsidio (2009) a que hacen referencia los señores Bermúdez Ramírez y Pulido Cárdenas es otorgado en virtud de la Ley 160 de 1994 y 812 de 2003 y el Decreto 1250 de 2004. Es pertinente consultar cuál de las subdirecciones es la competente para conocer de dicho asunto.

2- Cuál es el manejo que debe darse desde la entidad, toda vez que de lo contenido en el expediente se observa que, en este momento los señores no cuentan con un subsidio y que estos dieron la autorización para que se les revocara el acto administrativo de adjudicación, bajo el entendido de que como se indica en las resoluciones se iban a adelantar *“las actuaciones administrativas a que hubiere liigar (sic) para lograr el respectivo englobe de los predios adquiridos en cada una de las veredas (...) y reasignar el derecho contenido en el acto administrativo que por este se revoca (...)”*.

3- De acuerdo con lo contenido en las peticiones se observa que los señores aún explotan los predios y se encuentran a la espera de la entrega de su proyecto productivo, amparados en los acuerdos que sostuvieron con el extinto INCODER.

4- De lo contenido en el FMI (480 – 2143, 480 – 2155, 480 – 2142, 480 – 9847, 480 – 9088, 480 – 9599, 480 – 9845, 480 – 9844, 480 – 7349, 480 – 10098, 480 – 9701, 480 – 8928) observa que algunas resoluciones de adjudicación y de revocatoria se inscribieron en los FMI, sin embargo, el predio no ha sido retornado a la Agencia, por lo tanto se deberán realizar los trámites pertinentes para brindar respuesta de fondo a los beneficiarios de los subsidios y determinar la propiedad del predio, realizando las inscripciones pertinentes en los folios de matrícula de los predios.”

De conformidad con los hechos descritos y los cuestionamientos planteados en la solicitud de concepto, en consideración de esta oficina, los problemas jurídicos a los que se contrae el asunto son básicamente: 1. ¿Qué tratamiento dar a la situación generada con la revocatoria, en el año 2012, de resoluciones de adjudicación de predios y el otorgamiento de subsidios a beneficiarios en el año 2009, en el municipio de San José del Guaviare, por parte del INCODER? 2. ¿A cuál dependencia de la ANT corresponde adelantar los procedimientos correspondientes?.



II. ANALISIS JURIDICO Y CONSIDERACIONES

En procura de arribar a algunas conclusiones que puedan proporcionar respuestas consistentes y acertadas a la problemática planteada:

i) Se hará un recorrido por la normatividad que para el año 2012 regía el tema de revocatoria directa de actos administrativos y se harán algunos análisis y consideraciones al respecto.

ii) Se expondrá, analizará y considerarán las normas referidas a las funciones de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y otorgamiento de subsidios de tierras por parte de dependencias de la ANT.

iii) Se transcribirán algunos apartes de jurisprudencia referidos a principios que deben ser observados por la administración pública en sus actuaciones.

v) Se expondrán algunas sugerencias que, en consideración de esta oficina, pueden servir de referencia para el tratamiento de la problemática presentada.

- **De la revocatoria de actos administrativos**

De conformidad con lo establecido en el artículo 69 del Decreto 1 de 1984 *“Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”*¹, vigente a la fecha de expedición de las resoluciones 0053 y 0058 de mayo de 2012:

“Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, 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.”*

Así mismo, el artículo 73 de la norma en mención, establece:

¹ Derogado por la Ley 1437 de 2011.



El campo
es de todos

Minagricultura



“Cuando un acto administrativo 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 expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

Al respecto, el Consejo de Estado² manifestó, lo siguiente:

“Estima la Sala, sobre este particular, que el artículo 29 de la Constitución Política establece como derecho fundamental el debido proceso el cual, entre otros aspectos, conlleva a que la administración, en el marco de un Estado de Derecho, esté sometida a procesos reglados y al respeto por sus propios actos, esto como, límite al ejercicio del poder público y garantía a favor de los administrados.

(...)

Se entiende, bajo estas consideraciones, que el imperativo de la buena fe se traduce en la obligación que tiene el Estado de mantener sus decisiones hacia el futuro con el fin de garantizar la credibilidad en sus actuaciones, el efecto vinculante de las mismas de cara a los particulares, y la seriedad del procedimiento administrativo en un sentido estricto.

No obstante lo anterior el ordenamiento jurídico ha previsto unas excepciones, al principio general del respecto al acto propio, contenidas en los artículos 69 y 73 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984. (...)

(...)”

Más adelante, en esa misma providencia, frente a los efectos de la revocatoria directa, la citada Corporación señaló lo siguiente:

“Lo anterior, esto es en relación con los efectos de la revocatoria de un acto administrativo, no puede ser entendido de otra manera, toda vez que el acto administrativo revocado ha producido sus efectos durante el tiempo en que se encontró vigente, en virtud al principio de legalidad y a la ejecutividad y ejecutoriedad, estas últimas características intrínsecas al

² Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 1° de agosto de 2013, rad. No. 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07), C.P.: GERARDO ARENAS MONSALVE.



acto administrativo. Así las cosas, resulta innegable entonces la obligación a la que se enfrenta la administración y el administrado de cumplir lo dispuesto en un acto administrativo, en tanto conserve la presunción de legalidad, la cual únicamente desaparece con ocasión de su revocatoria directa o en virtud de una decisión judicial.

Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, *ex tunc*, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta.

Atribuirle a la revocatoria directa de un acto administrativo particular efectos, *ex tunc*, esto es, en forma retroactiva no sólo haría desaparecer del mundo jurídico, bajo una ficción, los efectos que éste ha producido desde el momento mismo en que nació a la vida jurídica sino que, como consecuencia de ello, daría lugar, en sede administrativa, a un eventual reconocimiento de los perjuicios irrogados a la parte que vio afectados sus derechos durante la vigencia del acto.

Lo anterior, en abierto desconocimiento del principio clásico de la separación de poderes, supondría que en el evento en que un particular reclame los referidos perjuicios, la administración asumiría el rol de juez y parte, en tanto entraría a tasar perjuicios sin dejar de lado su condición de autoridad administrativa, con fundamento en la cual dio lugar a la expedición del acto administrativo revocado.

Empero, lo expuesto en manera alguna deja desprovisto al interesado de los mecanismos para obtener el resarcimiento de los perjuicios causados durante la vigencia de un acto revocado...”

En virtud de lo anterior, es claro que el acto de revocatoria directa no se equipara a la declaratoria de nulidad, por cuanto, el acto revocado produjo efectos durante el tiempo en que estuvo vigente y, en consecuencia, generó derechos y, en algunas ocasiones, eventuales perjuicios durante su vigencia.

- **De las resoluciones de revocatoria proferidas por el Incoder en el año 2012**

Para el caso sub examine, se hace referencia a la revocatoria directa de las resoluciones 037 y 051 de 2009, por las cuales, en cada caso, “*se adjudica definitivamente un predio rural y se otorga un subsidio*”, las cuales fueron revocadas, mediante las resoluciones Nos. 053 y 058 de 2012, respectivamente, previo consentimiento de los adjudicatarios.



El campo
es de todos

Minagricultura



Al respecto, en la parte considerativa de la Resolución 0053, se indica:

*“Que el señor **RUFINO BERMÚDEZ RAMÍREZ** ... en su condición de beneficiario, mediante memorial radicado antes ésta Territorial el día 15 de mayo de la presente anualidad, manifiesta de manera clara y expresa, “...en pleno uso de mis facultades mentales, por ante el presente manifiesto, que otorgo consentimiento, libre, expreso y espontáneo para que ésta Territorial, proceda a revocar y/o modificar la **Resolución No 0037 del 18 de marzo de 2009**, mediante la cual se adjudicara definitivamente un predio rural y se otorgara un subsidio”.*

A su vez, en la Resolución 058 se expresa:

*“Que la señora **MARÍA YANETH PULIDO CARDENAS**, ... mediante memorial que también suscriben otros beneficiarios, radicado ante ésta Territorial el día 26 de abril de la presente anualidad, manifiesta de manera clara y expresa, “...en pleno uso de nuestras facultades mentales, de manera voluntaria y en calidad de beneficiarios de tierras por parte del INCODER a partir del 15 de diciembre de 2006 en las veredas SANTA LUCÍA Y FLORIDA II; a través del presente documento hacemos llegar a ustedes propuesta encaminada a garantizar el buen uso de los recursos del estado, representados en terrenos asignados a la población víctima del desplazamiento forzado, por lo que autorizamos expresamente al instituto para que proceda a revocar y o modificar actos administrativos (resoluciones de adjudicación), de los predios Santa Lucía y Florida II...”*

En otros apartes de los considerandos de la Resolución 058 de 2012, se señala:

“La peticionaria, al igual que los demás memorialistas argumentan entre otras, las siguientes razones: a.) El haberles correspondido una sesenta y dozava parte (1/62) de cada uno de los doce (12) predios que forman parte del proyecto, es decir (12) parcelas, en diferentes lugares, según ubicación de cada uno de los predios que forman parte del proyecto b.) Que los terrenos adquiridos para la asignación de subsidios integrales, se encuentran en dos veredas distintas con una distancia entre predios de dos (2) horas aproximadamente a pie c.) Que no les ha sido posible llevar a cabo el registro de las resoluciones ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Se predica que un acto administrativo puede ser revocado directamente, ya sea de oficio o a solicitud de parte, siempre que se de alguna de las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo. En el caso que nos ocupa, la forma en que dispuso la adjudicación de estos predios, esto es, en diferentes veredas y a tan marcada distancia, hace que se cause agravio injustificado a cada uno de los beneficiarios y sus familias, pues no están obligadas a soportar tal carga, y más en tratándose de personas víctimas del conflicto armado a quienes se les debe tratar con enfoque diferencial y procurar el restablecimiento de sus derechos.”.



Sobre la revocatoria de actos administrativos en un caso similar, esta oficina emitió concepto a través del memorando de radicado No. 20191030200033, en el que, una vez analizada la normatividad vigente respecto del tema en cuestión, se señaló, entre otros aspectos, lo siguiente:

“- Finalmente debemos señalar que el uso de la revocatoria no traería aparejada la pérdida de los derechos originados en el procedimiento de adjudicación y otorgamiento, como si sucedería con la declaratoria de la pérdida de fuerza ejecutoria, siendo por ello innecesaria la realización de nuevos ejercicios de valoración orientados a la calificación y/o priorización de los respetivos aspirantes.

2. Conclusiones:

Revisado el asunto de la referencia, esta Oficina Jurídica se permite concluir:

1. *Que las resoluciones proferidas por el INCODER por las que se otorgaron o reconocieron los subsidios SIDRA (acuerdo 310 de 2013), pueden revocarse bajo la causal del numeral 1° del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, siempre que el interesado, además de dar su consentimiento, acredite que el valor del subsidio sea insuficiente para la adquisición de tierras y para el desarrollo de proyectos productivos que respondan a los criterios de la UAF.*

2. *Que, contrario a lo acontecido para los casos previstos por el artículo 5° del acuerdo 05 de 2016, la revocatoria directa de las resoluciones de otorgamiento de los SIDRA (acuerdo 310 de 2013) no debe conducir a la pérdida de los derechos originados en el marco del proceso de selección y calificación, sino a la simple variación del tipo de subsidio adjudicado.”.*

Acorde con lo anterior, en criterio de esta oficina, la revocatoria de los actos administrativos de adjudicación de las resoluciones referidas en la solicitud del presente concepto, no tiene como efecto la pérdida de los derechos adquiridos, representados en la adjudicación de los predios y la adjudicación del subsidio; por el contrario, la autorización dada por los adjudicatarios, para la revocatoria, buscaba hacer eficiente la adjudicación de dichos predios, sin que esto se convirtiera en una renuncia a sus derechos.

En tal sentido, el artículo segundo de las resoluciones de revocatoria refleja de manera clara y precisa la vigencia de los derechos de los adjudicatarios de los predios y la necesidad de proceder institucionalmente para que tales derechos se materialicen, al prescribir:



“ARTÍCULO SEGUNDO: Disponer que se adelante las actuaciones administrativas a que hubiere lugar para lograr el respectivo englobe de los predios adquiridos en cada una de las veredas, esto es, Santa Lucía y Florida II del municipio de San José del Guaviare, Departamento del Guaviare y reasignar el derecho contenido en el acto administrativo que por éste se revoca, aplicando los respectivos procedimientos, en especial los señalados en el Acuerdo 266 del año 2011.”.

De conformidad con lo manifestado por la Subsección B, Sección Segunda del Consejo de Estado en la sentencia transcrita en precedencia, es claro que el acto de revocatoria directa produce efectos hacía el futuro, ya que es constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, como ocurre en el caso sub examine, en el que la Administración debe entrar a definir el derecho de los peticionarios.

Ahora bien, cabe aclarar que el instituto jurídico de la revocatoria directa tiene como única finalidad sacar del ordenamiento jurídico una decisión que resulta contraria a derecho, por lo que no existen antecedentes en los que dicho acto contenga alguna condición para ser emitido; sin embargo, en el presente asunto, se vislumbra que la Administración en la misma resolución de revocatoria directa tomó la decisión de reasignar el derecho contenido en el acto administrativo revocado, disposición que se encuentra vigente, que, por lo observado en el sub examine, no ha sido recurrida, por lo que se encuentra en firme y a la fecha surte plenos efectos jurídicos.

Así las cosas, en consideración de esta oficina, tal decisión debe ejecutarse, pues lo contrario, implicaría una flagrante violación, entre otros, al principio de la buena fe y a la seguridad jurídica de los interesados, quienes ostentan un carácter especial como sujetos de protección, en tanto se trata de personas en situación de desplazamiento.

- **Acerca de las funciones de adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y asignación del subsidio integral de reforma agraria por parte de la ANT**

Dentro de la serie de normas que existe al respecto, se tiene:

1. El Decreto 2363 de 2015, *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”*, en sus artículos 23 y 24, establece:

“Artículo 23°. Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas. Son funciones de la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, las siguientes:

1. *Hacer seguimiento a los procesos de acceso a tierras, comprendiendo los de asignación del subsidio integral de reforma agraria, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de baldíos a personas naturales conforme al régimen general previsto en la Ley 160 de 1994, y a los regímenes especiales de adjudicación que se*



establezcan en reservas especiales de baldíos, la suscripción de contratos de explotación y en general formas alternativas de dotación de tierras que se formulen como instrumentos de acceso para sujetos de reforma agraria que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”. (Subrayas fuera del texto)

(...)

Artículo 24° Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión. Son funciones de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, las siguientes:

1. Adelantar y seguir los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación de baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y adjudicación de bienes en cumplimiento de los programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno Nacional, que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (Subrayas fuera del texto).

(...).”

2. Resolución 292 de 2017 “Por la cual se compilan unas resoluciones de asignación y delegación de funciones y se dictan otras disposiciones”, que en el numeral 3 de su artículo tercero establece:

“Artículo Tercero. - Asignar al Subdirector de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas:

(...)

Las competencias, funciones y atribuciones necesarias para asegurar la materialización de los Subsidios Integrales de Tierras (SIT), en favor de los beneficiarios de las convocatorias adelantadas por el liquidado INCODER bajo el marco de los artículos 26 de la Ley 1151 y 56 de la Ley 1152 de 2007, los Decretos 4984 de 2007; 4800 de 2008 y 2000 de 2009, los Acuerdos 138 de 2008 y 209 de 2010, así como de cualquier otra que se hubiere efectuado durante las vigencias correspondientes a los años 2008 a 2013.

(...).”

3. De otro lado, la Resolución 108 de 2018 “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017”, en su artículo 8°, establece:

“Artículo 8. Modifícase el artículo 110 de la Resolución 740 de 2017, el cual quedará así:



“Artículo 110. Funciones en materia de Subsidio Integral de Acceso a Tierras. Asígnese las funciones relacionadas con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas”.

No sobra indicar que la Resolución 740 de 2017, es el acto administrativo por el cual se expidió el reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictaron otras disposiciones, la cual ha sido objeto de múltiples modificaciones.

De acuerdo con las anteriores referencias normativas y teniendo en cuenta que, aunque las resoluciones 037 y 051 de 2009, hacían referencia a la adjudicación de unos predios y el otorgamiento de un subsidio, en criterio de esta oficina, el procedimiento que debería adelantarse tras la revocatoria de las resoluciones de adjudicación en el año 2012, ha de ser la adjudicación de aquellos predios, si a ello hay lugar, en tanto se trata de inmuebles adquiridos por el Incoder en el año 2006, según se dice en las resoluciones de adjudicación allegadas, inmuebles que tendrían la calidad de bienes fiscales patrimoniales de la Agencia Nacional de Tierras, una vez se surtan las actuaciones para ingresarlos a su patrimonio.

Si la anterior consideración es acertada, en criterio de esta oficina, correspondería a la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión adelantar los respectivos procedimientos de adjudicación, en aplicación de una de las funciones previstas en el numeral 1 del artículo 24 del Decreto Ley 2363 de 2015, esto es, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales.

Por el contrario, si se determinara que la actuación administrativa que debería adelantarse para atender las solicitudes de los peticionarios a quienes el Incoder les revocó las resoluciones por las cuales les adjudicó un predio y les otorgó un subsidio en el año 2009, es el otorgamiento de alguno de los subsidios a los que se refiere el numeral 3 del artículo



tercero de la Resolución 292 de 2017, tal actuación corresponderá adelantarla a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas.

- **Principio de Confianza Legítima y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas**

Con relación al principio de confianza legítima, en consideraciones de la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional³:

“32. El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional.”.

Con relación a la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, en misma sentencia se señaló, entre otros aspectos:

“(…)

5. La prevalencia del derecho sustancial sobre las formas

34. El artículo 228 Superior consagra un mandato para quienes administran justicia, según el cual, el derecho sustancial debe prevalecer en todas las actuaciones. Aunque la existencia de formalidades busca garantizar que exista seguridad jurídica, y el cumplimiento de un debido proceso, la jurisprudencia constitucional ha advertido que algunas exigencias formales que realizan los operadores jurídicos pueden llegar a vulnerar derechos iusfundamentales.

35. El alcance del mencionado artículo 228 ha sido fijado por esta Corte así:

“Cuando el artículo 228 de la Constitución establece que en las actuaciones de la Administración de Justicia “prevalecerá el derecho sustancial”, está reconociendo que el fin de la actividad jurisdiccional, y del proceso, es la realización de los derechos consagrados en abstracto por el derecho objetivo, y, por consiguiente, la solución de los conflictos de

³ Corte Constitucional, Sentencia T 453 de 2018.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.



intereses.

(...)

39. En criterio de esta Corporación, a partir de una interpretación amplia del artículo 228 de la Constitución, es posible sostener que el principio de supremacía de lo sustancial sobre lo formal aplica tanto en el ámbito judicial como en los procesos administrativos, pues se trata de un escenario en el que se pueden reconocer o vulnerar derechos fundamentales...⁷.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que si bien los beneficiarios de la adjudicación de 1/62 parte de los predios y del otorgamiento del subsidio, que se presume fueron beneficiados con observancia de las normas vigentes en la época, manifestaron mediante consentimiento expreso, su voluntad para llevar a cabo la revocatoria de los actos administrativos proferidos en 2009, también lo es que en las resoluciones de revocatoria (artículo segundo) se deja clara la intención del Incoder, de disponer que se adelantasen las actuaciones administrativas a que hubiere lugar para lograr el respectivo englobe de los predios adquiridos en cada una de las veredas y reasignar el derecho contenido en el acto administrativo que se revocaba.

- **A manera de sugerencias**

Por lo anteriormente expuesto, esta oficina considera que, si aún no se ha avanzado en la resolución de fondo de las peticiones hechas por los solicitantes, se debe proceder a definir la estrategia y las acciones que permitan, no solo resolver estas peticiones, sino la situación de los demás beneficiarios de las adjudicaciones de tierras que efectuó el Incoder en el año 2009, cuyas resoluciones hubieren sido revocadas en el 2012.

En este punto es importante anotar que en uno de los archivos anexos a la solicitud de concepto, se encuentra “*FORMATO DE VISITA PREDIOS Y/O PARCELAS ADJUDICADAS POR EL INCODER*”, en el que, entre otros asuntos, se registra: nombre de los predios El Moriche, El Paraíso, La Ceiba; fecha visita, diciembre 4/2014; vereda Santa Lucía, municipio San José del Guaviare, nombre de ocupantes actuales del predio



y/o parcela, Rufino Bermúdez Ramírez y Graciela Bustos Suárez; parcela número 51; área, 5 Has. En OBSERVACIONES del aparte c. ESTADO GENERAL, se indica que la parcela está totalmente abandonada y enrastrada el señor Bermúdez trabaja la parcela de Florida II. Y en el aparte a. TIPOLOGÍAS INTEGRALES ENCONTRADAS EN LA ÚLTIMA VISITA, se indica, *“La parcela si se encuentra dentro de la reserva indígena de la fuga”*.

En tal virtud, sin perjuicio de lo que disponga la dependencia que deba atender estos asuntos, se sugiere:

- 1- Recabar y acopiar información acerca de las actuaciones que pudo haber adelantado el Incoder, de cara a implementar lo previsto en el artículo segundo de las resoluciones 053 y 058 de 2012.
- 2- Precisar el estado en que se encuentran las resoluciones de revocatoria, con relación a su notificación, ejecutoriedad e inscripción en las respectivas matrículas inmobiliarias de los predios.
- 3- Adelantar las gestiones para que todas las resoluciones puedan ser inscritas en registro.
- 4- Obtener información precisa acerca de presuntos traslapes de algunos de los predios (en atención a lo anotado arriba respecto de la reserva indígena La Fuga).
- 5- Ingresar, mediante acto administrativo, al patrimonio de la Agencia, las áreas sobre las cuales la resolución de revocatoria de la adjudicación ha sido inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, si a ello hay lugar.

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.



- 6- Analizar la procedencia de englobe de los predios y llevarlo a cabo, si fuese viable.
- 7- A los beneficiarios de las adjudicaciones realizadas y posteriormente revocadas por los actos administrativos objeto del presente estudio, que hoy día continúen con la ocupación de dichos predios, podría dárseles el tratamiento de ocupantes regulares de predios del Fondo Nacional Agrario (Fondo de Tierras), e iniciar el procedimiento de regularización de predios lícitamente ocupados, conforme a lo establecido en el Acuerdo 349 de 2014.
- 8- Analizar la pertinencia y procedencia de adelantar y coordinar acciones con la Agencia de Desarrollo Rural, para efectos de la financiación de los respectivos proyectos productivos, si a ello hubiere lugar.
- 9- Antes de la nueva adjudicación, realizar la división material de cada unidad agrícola familiar.
- 10- En el entendido que varios de los adjudicatarios consintieron en la revocatoria de la adjudicación para que se les haga una nueva adjudicación que les permita atender de manera adecuada su predio, proceder a la nueva adjudicación de manera individual.

CONCLUSIONES

De acuerdo con los elementos normativos y jurisprudenciales traídos y con las consideraciones hechas, esta oficina se permite concluir:

- Las modificaciones que ha sufrido la Ley 160 de 1994, no pueden entenderse como un retroceso o una regresividad normativa, en cuanto a la protección o reconocimiento de derechos. Por el contrario, las modificaciones han llevado a continuar promoviendo el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, procurar el



mejoramiento real de las condiciones de vida de las comunidades campesinas y, dentro de ellas, a las familias víctimas del desplazamiento forzado.

- Los actos administrativos que revocan la adjudicación de predios y el otorgamiento de un subsidio integral de tierras, en los que en el procedimiento media un consentimiento expreso por parte de los beneficiarios, no configura una pérdida material de derechos, máxime cuando sus beneficiarios pertenecen a un grupo de especial protección por el Estado, como es la población víctima del conflicto armado, menos aún cuando, como se indica en las resoluciones de revocación allegadas con la consulta, el sentido de dicha autorización fue, buscar una mejor distribución de los predios, que llevaran a la población a desarrollar de una forma eficiente sus proyectos productivos y con ello mejorar su calidad de vida.
- Con fundamento en los principios de buena fe, confianza legítima y la prevalencia de las normas sustanciales, se tiene que los beneficiarios de la adjudicación de tierras y el otorgamiento de los subsidios objeto del presente estudio, en su momento, adquirieron derechos que no podrían ser ahora desconocidos sin justificación constitucional o legal, dado que se configuraría una vulneración de los mismos y un quebrantamiento a los fines esenciales del Estado, los cuales son la piedra angular del principio de dignidad humana.
- Respecto de la dependencia que debería adelantar las actuaciones a que haya lugar para atender de fondo las peticiones de los solicitantes, se sugiere respetuosamente que, tal como se acordó en reunión del Director de Acceso a Tierras y los subdirectores de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión y de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, se analicen las consideraciones hechas en el aparte correspondiente de este escrito y se decida a cuál de estas subdirecciones corresponde adelantar las actuaciones a que hubiere lugar, de conformidad con sus respectivas funciones.



El campo
es de todos

Minagricultura

Agencia
Nacional de
Tierras

Documento Firmado Digitalmente
El presente documento contiene una firma digital válida para todos
sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Finalmente resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprometen la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de consulta. En este sentido y teniendo en cuenta que el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015 establece en su artículo 11, numeral 5°, como función de la Directora General la de: *“impartir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación”*, se recomienda a la Dirección de Acceso a Tierras gestionar la expedición de un lineamiento jurídico por parte de la Dirección General, a efectos de determinar mediante circular la definición de los criterios de atención a situaciones similares a la planteada en la solicitud de concepto.

En los anteriores términos se emite el presente concepto y con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Cordialmente,


YOLANDA MARGARITA SANCHEZ GOMEZ
Jefe de la Oficina Jurídica

Proyectó: Leidy K. Castillo
Revisó: Héctor Cárdenas.

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 17
Código Postal 111321

Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511