



MEMORANDO

17 de Septiembre de 2020
Bogotá D.C., 2020-09-17 15:43



Al responder cite este Nro.
20201030200723

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

CAMPO ELÍAS VEGA ROCHA
Subdirector de Administración de Tierras de la Nación

ELENA MARÍA FLOREZ BARRETO
Líder UGT Oriente

ÁLVARO AYA BARRETO
Gestor T1 UGT Oriente

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

ASUNTO: Concepto Jurídico “*Las Delicias*” – radicados 20204300185343, 20207800171093, 20207800172383 y 20206200500352.

De manera atenta me permito dar respuesta a los memorandos de la referencia, por los que se solicita que esta Oficina Jurídica se pronuncie, a manera de concepto, sobre algunas cuestiones asociadas al “registro del acto administrativo de adjudicación No. 0041 de 2007, por el cual se otorgó una noventa y dozava cuota parte del predio denominado *las Delicias* identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-14708, ubicados en la jurisdicción de Puerto López – Meta, a los señores LUZ MERY MARTINEZ GUTIERREZ y FRANCISCO ANGULO MINA”

I. ANTECEDENTES

Conforme a lo reseñado en los memorandos del asunto, la consulta se origina en los siguientes antecedentes:

- El Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante Resolución No. 0014 de 25 de julio de 2005, asignó de forma definitiva al INCODER los predios con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-0007121, 234-003904, 234-0003900, 234-0003901, 234-0002648.



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.

- Mediante acto administrativo número 0267 de 5 de octubre de 2005 emanado de la Oficina de Enlace Territorial número 8 del INCODER, los inmuebles anteriormente nombrados fueron englobados en un predio de mayor extensión denominado “*las Delicias*”.
- El predio resultante está ubicado en la vereda Puerto Guadalupe, jurisdicción del municipio de Puerto López, departamento del Meta, el cual cuenta con una cabida total superficiaria aproximada de 2.626 hectáreas, 5.524m² y se registra bajo el folio de matrícula 234-00014708 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo de Puerto López.
- Teniendo en cuenta la extensión superficiaria del predio, el Consejo Directivo del INCODER decidió adjudicarlo a 92 núcleos familiares bajo la Resolución No. 0272 de octubre 7 de 2005, la que posteriormente fue revocada por la Resolución No. 0935 de 29 de noviembre de 2006. Dichas resoluciones, no fueron registradas en la ORIP.
- Una vez revocada la Resolución No. 0272 de 2005, el INCODER expidió resoluciones individuales adjudicando el predio denominado las delicias en común y proindiviso a 92 núcleos familiares en una noventa y dozava (1/92) cuotas partes, estableciendo el Subsidio Integral de Tierras por un valor de doce millones setecientos diez mil ochocientos noventa y un pesos moneda legal (\$12.710.891), asignado a cada familia, con termino de prohibición de venta de doce (12) años desde el registro de la resolución, de acuerdo a las leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, el decreto 1250 de 2004 y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes. (Sic)
- En el 2015, se hace la verificación del estado del predio y en este se determina que existen seis (6) resoluciones que no tienen materialmente una parcela en el predio, siendo estas:

Resolución	Beneficiario	Identificación
011 de 15-01-2007	Lucely Rincón Mosquera Norverto Guiza Saavedra	40378871 91202996
0010 de 15-01-2007	Martha Isabel Huepe Contreras Tito Ávila	41242754 6990007
0063 de 2007-01-15	Nydia Rodríguez Buitrago Armando Yecid Ramírez Ramos	30082456 17267110
0084 de 15-01-2007	Alejandro Polo Bolaños	423949
0024 de 15-01-2007	Luz Mery Nuño Harold Sneyder Mora Ospina	28978667 17356247
0041 de 15-01-2007	Luz Mery Martínez Gutiérrez Angulo Mina Francisco	21239068 6175731

- A fecha 16 de enero de 2020, en el FMI No. 234-14708 se evidenció que solo 63 resoluciones de adjudicación, de las 92 existentes, fueron debidamente registradas en dicho folio.
- En fecha 28 de enero de 2020, se registra la Resolución No. 0041 de 15 de enero de 2007, a nombre de los señores LUZ MERY MARTINEZ y FRANCISCO

rN2Vy-mq0F-gcQbN-ki9XcT-QbeoP



ANGULO MINA, identificados con las cédulas de ciudadanía números 21239068 y 6175731 respectivamente, como se evidencia en el FMI 234-14708. (Sic)

- Posteriormente, el 8 de junio de 2020, los señores LUZ MERY MARTINEZ y FRANCISCO ANGULO, presentan derecho de petición a la ANT con Rad. No. 20206200360072, por medio del cual solicitan se le haga entrega y acompañamiento para tomar posesión de su predio, toda vez que este se encuentra invadido.
- Los señores LUZ MERY MARTINEZ y FRANCISCO ANGULO, presentan acción de tutela ante el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento en Villavicencio, en aras de procurar la protección de sus derechos fundamentales, al derecho de petición, el debido proceso y la propiedad.
- Se dio respuesta a la petición objeto de la tutela, mediante memorando No. 20204300628031, informando a los peticionarios que la misma se trasladó por competencia a la Unidad de Gestión Territorial Oriente y se solicitó a la UGT realizar la correspondiente visita, así como el acompañamiento y las actuaciones administrativas a que haya lugar.
- Mediante radicados No. 20206200360072 y 20204300139953 se informó a la peticionaria que, por razón a la emergencia sanitaria causada por el Nuevo Coronavirus -COVID 19, las visitas a territorio se encontraban suspendidas y que una vez fuera procedente, se realizaría la visita de caracterización y ocupación.
- El Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento en Villavicencio, mediante providencia Judicial de fecha 21 de junio de 2020, decidió tutelar el derecho fundamental de petición invocado por los señores LUZ MERY MARTINEZ Y FRANCISCO ANGULO, ordenando lo siguiente:

"(...) "PRIMERO: AMPARAR el derecho fundamental de petición invocado por los señores LUZ MERY MARTÍNEZ GUTIÉRREZ Y FRANCISCO ANGULO MINA contra la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. SEGUNDO: ORDENAR a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, que dentro del término de CUARENTA Y OCHO (48) HORAS, siguientes a la notificación de la presente sentencia, si aún no lo han hecho, emita de manera directa o a través de la o dependencia Unidad de Gestión Territorial Oriente adscrita a esa entidad, una respuesta clara, de fondo, congruente y oportuna a la solicitud hecha por los accionantes, radicada el día el día 8 de junio de 2020. TERCERO: DECLARAR que la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS no incurrió en vulneración a los derechos al debido proceso y de propiedad reclamados por los accionantes, de acuerdo con los argumentos esbozados en la motivación de la presente decisión. CUARTO: ADVIÉRTASE A LA ACCIONADA Y SU REPRESENTANTE, que de no cumplirse este fallo de instancia se iniciarán las acciones pertinentes y en especial Incidente de Desacato conforme al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, sancionable con pena de arresto y multa." (...) Mediante radicado No. 20204300139953, trasladó por competencia la citada petición a la Unidad de Gestión Territorial Oriente y se solicitó a la UGT realizar la correspondiente visita, así como el acompañamiento y las actuaciones administrativas a que haya lugar."



Finalmente, haciendo un análisis de las solicitudes de concepto presentadas a esta Oficina referentes a la problemática generada con el predio las Delicias, se extraen las siguientes preguntas tanto de la misional como de la Unidad de Gestión Territorial Oriente:

- Entre las resoluciones de adjudicación se encuentra la Resolución No. 0041 de 15 de enero de 2007, que adjudicó una cuota parte del predio del asunto a los señores Francisco Angulo Mina y Luz Mery Martínez Gutiérrez bajo condición resolutoria de 12 años, contados a partir de registro, término que empezó a contar el 28 de enero de 2020, fecha en la que los titulares registraron dicha resolución. Se resalta, sin embargo, que entre la expedición de la mencionada resolución y su inscripción en el registro público inmobiliario transcurrieron 13 años, por lo que teniendo en cuenta los antecedentes de posible incumplimiento por parte de los descritos titulares, se requiere línea jurídica respecto de la procedencia del registro después de tantos años, en aras de determinar los efectos jurídicos de la titularidad que pretende formalizarse con la publicidad del registro en el folio de matrícula y con la posibilidad de aperturar el proceso sancionatorio pertinente.
- ¿Se podría establecer una directriz jurídica respecto al límite de tiempo para que se registren los actos administrativos en los folios de matrícula inmobiliaria en aras de que las obligaciones de adjudicación no sean pasadas por alto?
- Procedimiento a seguir en el caso mencionado, toda vez que el registro del acto administrativo se llevó a cabo 13 años después de su adjudicación, cuando este ya había perdido fuerza ejecutoria.
- ¿La UGT Oriente está en la obligatoriedad de ir a entregar un predio que ya fue invadido por otras personas, por los motivos expuestos, después de 13 años de silencio por parte de la señora?

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

- Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.
- Ley 1579 de 2012 *“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”*
- Decreto Ley 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.”*
- Circular 03 de 2018, sobre *“Limitaciones al ejercicio de la propiedad derivados de los Programas de Acceso a Tierras”*
- Resolución 292 de 2017 *“Por la cual se compilan unas resoluciones de asignación y delegación de funciones y se dictan otras disposiciones”*



- Resolución 108 de 2018 “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017”
- Resolución No. 6137 del 23 de julio de 2020 “Por la cual se delegan asuntos específicos para la atención y decisión en las Unidades de Gestión Territorial-ANT, en los servidores públicos del Nivel Asesor Experto código G3, grado 5, pertenecientes al despacho del director general”,

III. RUTA METODOLÓGICA

Para la formulación y fundamentación de respuestas a los interrogantes planteados por la misional y por la UGT Oriente, esta oficina propone analizar los antecedentes normativos relacionados con los siguientes aspectos jurídicos: i) Inscripción y cancelación en el registro de un título; ii) mecanismos con los que dispone la administración para atacar la vigencia o los efectos de un acto administrativo; iii) instante de surgimiento de las obligaciones y cargas de los beneficiarios de los mecanismos de acceso a la tierra; y, iv) competencias y funciones de la UGT Oriente.

IV. CONSIDERACIONES

a. Inscripción y cancelación de títulos en el registro público inmobiliario.

El Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, Ley 1759 de 2012, establece el registro de la propiedad inmueble¹ como un servicio público prestado por el Estado, por funcionarios denominados registradores de instrumentos públicos, cuyos objetivos primordiales son los de: a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; b) Dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; c) Revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

Así mismo, el referido estatuto señala una serie de principios que sirven de base para el correcto funcionamiento del sistema registral, dentro de los que se encuentra, entre otros, el principio de legitimación, así:

“Artículo 3º. Principios. Las reglas fundamentales que sirven de base al sistema registral son los principios de:

(...)

e) Legitimación. Los asientos registrales gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario

(...)”

Ahora bien, como derivación del principio de legitimación, el artículo 62 del mismo cuerpo normativo, sujeta la cancelación de los asientos registrales a la supresión del respectivo

¹ Ley 1759 de 2012.



título o acto, sea que esta se realice por acuerdo entre las partes (cuando proceda), o por orden judicial o administrativa. Reza a la letra la norma en mención:

“Artículo 62. Procedencia de la cancelación. *El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido.*

La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación.”

Teniendo en cuenta que el cumplimiento de los fines del sistema de registro se configura a través de la función pública y de la función administrativa, se tiene que los procedimientos que se efectúen en cumplimiento de este servicio, son actuaciones administrativas, en consecuencia, las mismas se concluyen a través de actos administrativos, los cuales se presumen legales² y, salvo declaración judicial en contrario, se parte del supuesto de que para su expedición se han observado las normas superiores necesarias para darle vida a esa manifestación de voluntad de la Administración.

En este sentido, el Consejo de Estado, en fallo del 1° de marzo de 2018³, advierte que “*las anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria realizados por la oficina de registro de instrumentos públicos, son actos susceptibles de ser enjuiciados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto que son expedidos por una autoridad en ejercicio de función administrativa que crean, modifican o extinguen una situación jurídica a partir de su espectro competencial de registro, para lo cual despliegan e implementa análisis de valoración jurídica que viabiliza o no la anotación y que por ende crean, modifican, o extinguen situaciones particulares, por cuanto valga recordar que en un sinnúmero de materias, el título (entiéndase en sentido amplio) requiere ir aparejado al modo, para reputarse perfecto y con efectos generales respecto de los todos los administrados”.*

b. Mecanismos con los que dispone la administración para atacar la vigencia o los efectos de un acto administrativo.

A partir del recorrido normativo hasta aquí planteado, es posible advertir que, si se pretende solicitar la cancelación de un asiento registral basados en una decisión de la administración, que para el presente caso, refiere atacar la vigencia o los efectos del acto administrativo de adjudicación de un predio, la Ley 1437 de 2011⁴ plantea 3 mecanismos o instrumentos, a saber: i) recursos contra los actos administrativos; ii) pérdida de la

² Ley 1437 de 2011, Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 1° de marzo de 2018. Rad. 730001 2331 000 2010 00550 01.

⁴ Ley 1437 de 2011.



fuerza ejecutoria y; iii) revocatoria directa.

No obstante, es pertinente resaltar que estos instrumentos están atados al momento de formación o producción de efectos en que se encuentre el respectivo acto administrativo. Ciertamente, al recorrer los medios de control que el ordenamiento administrativo ofrece como garantía de legalidad y vigencia de las decisiones de la administración, fácil resulta advertir que su uso y ejercicio está coligado al proceso de formación del acto mismo y a la situación en la que este se encuentre en lo que respecta a la producción de sus propios efectos. Así, mientras que los llamados “recursos de la vía gubernativa” (hoy denominada “actuación administrativa relativa a los recursos”) están diseñados para permitir al propio sujeto pasivo de la decisión -o a quien se considere legitimado- controvertir aquellos actos que habiendo ingresado a la vida jurídica se encuentren aún despojados de fuerza vinculante que le es consustancial (carencia de firmeza)⁵, instituciones como la pérdida de la fuerza ejecutoria y la revocatoria directa están pensados para extinguir las decisiones ya obligatorias, ora por el advenimiento de circunstancias que provoquen el decaimiento de su objeto o de sus fundamentos (en el caso de la primera)⁶, ora por la verificación expost de vicios o defectos sustanciales surgidos en el proceso de formación de la voluntad de la administración (en el caso de la segunda)⁷

La distinción entre los conceptos de “ejecutoriedad” y “ejecutividad” de los actos administrativos resulta útil para reforzar a anterior idea. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional ha señalado que: *“La ejecutoriedad hace referencia a que determinado acto administrativo, cuya finalidad es producir determinados efectos jurídicos, se presume expedido con base en los elementos legales para su producción y en consecuencia es obligatorio para el administrado y la administración, razón por la cual puede ser ejecutado directamente por la administración, sin necesidad de la intervención de otra autoridad del Estado. En la doctrina moderna, la ejecutoriedad de manera alguna puede confundirse con la ejecutividad. La ejecutoriedad es propia de cualquier acto administrativo, en cuanto significa la condición del acto para que pueda ser efectuado. La ejecutividad equivale, a la eficacia que tal acto comporta, principio que no se constituye en una excepción, sino por el contrario es la regla general de todo acto administrativo, según García Trevijano. Constituyéndose entonces en real y efectiva aplicación del contenido del mismo sin que se difiera su cumplimiento.”*⁸

Así las cosas, en lo referido a los recursos contra actos administrativos, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala:

⁵ Decreto 01 de 1984, artículos 62 y 64. Ley 1437 de 2011 artículos 87 y 89.

⁶ Decreto 01 de 1984, artículo 66. Ley 1437 de 2011 artículo 91

⁷ Decreto 01 de 1984, artículos 69 y siguientes. Ley 1437 de 2011 artículo 93 y siguientes.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-355-95.



“ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

(...)

ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.

(...).”



De conformidad con la anterior preceptiva, y analizando la problemática planteada en las solicitudes de concepto objeto del presente estudio, no procedería este mecanismo, toda vez que el acto de adjudicación⁹ ya se encuentra ejecutoriado, en los términos dispuestos en el artículo 89 ibídem.

Ahora bien, como segundo mecanismo se enunció la pérdida de la fuerza de ejecutoria, señalada en el artículo 91, así:

“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.*

De acuerdo con lo anterior, procedería este mecanismo o instrumento aun cuando estando ejecutoriado el acto administrativo, cesen sus efectos al presentarse alguna de las causales descritas anteriormente, circunstancias que provocan la pérdida de su obligatoriedad y la imposibilidad de ejecutarlos. De manera puntual, tanto la instrucción administrativa No 25 de 2009¹⁰, expedida de forma conjunta entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el extinto INCODER, como la Circular 03 de 2018¹¹, emitida por la Dirección General de la ANT, señalan que, en el ámbito de los mecanismos de acceso a la tierra, la pérdida de la fuerza ejecutoria tiene lugar cuando con ocasión de los tránsitos institucionales marcados por la creación y liquidación del INCORA, el INCODER y la propia ANT, se generan respecto de un mismo predio dos situaciones jurídicas excluyentes entre sí: la orden de adjudicar o titular a un particular determinado (consignada en una resolución no inscrita en el registro público inmobiliario) y la orden de transferir el predio del patrimonio de la entidad liquidada a la de la autoridad que la reemplaza en el ejercicio de su misionalidad (consignada generalmente en las actas de recibo de los procesos de liquidación). En estos casos, dada la incompatibilidad entre las dos situaciones jurídicas que pretenden consolidarse, se ha entendido que únicamente

⁹ Resolución 0041 del 15 de enero de 2007.

¹⁰ <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=4006308>

¹¹ <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/01/Lineamiento-No.-01-2018-Limitaciones-al-ejercicio-de-la-Propiedad-Derivados-de-los-Programas-de-Acceso-a-Tierras-CIRCULAR-03-.pdf>.



puede tenerse por vigente y con efectos plenos la consignada en el título que cumple primero con la formalidad del registro, solución que, entre otras cosas, se impone a partir de la aplicación del principio de prioridad o rango.¹² De esta forma, cuando las actas o resoluciones que ordenan la transferencia de un predio fiscal desde el patrimonio del INCORA al del INCODER o desde el de esta última al de la ANT son llevadas primero a registro, se genera indudablemente la pérdida de la fuerza ejecutoria de aquellos actos administrativos que pretendieron adjudicar el mismo inmueble a un tercero particular, pues bajo tales circunstancias es imposible que estos últimos generen los efectos perseguidos con su expedición.

Sin embargo, para el caso objeto de análisis, no operaría este mecanismo, toda vez que el acto administrativo de adjudicación fue llevado a registro y esto provocó que el acto produjera todos los efectos jurídicos propios de su misma naturaleza.

Por último, sobre la revocatoria directa de los actos administrativos, la Ley 1437 de 2011 en el artículo 93 establece:

“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”.

Ahora bien, respecto de la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, el artículo 97 ibídem dispone:

“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.

¹² Prioridad o rango: El acto registrable que primero se radique, tiene preferencia sobre otro que se radique con posterioridad, aunque el documento haya sido expedido con fecha anterior, salvo las excepciones consagradas en la ley (Ley 1579 de 2012, artículo 3).



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

Al respecto, el Consejo de Estado¹³ manifestó, entre otros asuntos, 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. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que: “(...) Esto conlleva a que la Administración se encuentre sometida a sus propios actos y deba ser leal ante ellos. Todo lo anterior, como una garantía de la población en general frente a posibles desmanes del poder constituido. En este sentido, es conocido que frente a los actos administrativos particulares y concretos, en razón a la protección a la buena fe y a la seguridad jurídica, por regla general, se requiere la autorización expresa y escrita de los particulares para su revocatoria. Lo anterior, está ligado entonces al respeto al acto propio, al igual que a la inmutabilidad del acto administrativo. Por lo demás, suponer que la Administración puede revocar unilateralmente sus actuaciones, cuando quiera que ellas han reconocido un derecho particular y concreto, sería convalidar un pernicioso factor de inseguridad, al igual que un quebranto a los principios de la buena fe y de la confianza legítima de haber adquirido derechos con el justo título del acto proferido por la Administración”.

(...)”

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 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.**

¹³ 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.



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...”

Con relación a lo hasta aquí expuesto, tal y como lo señala la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁴, la figura de la revocatoria directa no es otra que *“una herramienta de la que pueden hacer uso tanto la Administración como el administrado para que en sede gubernativa desaparezcan del ordenamiento jurídico aquellos actos administrativos que estén en oposición a la Constitución Política o a la ley, que no estén conformes con el interés público o social o cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona. Es por tanto, un medio eficaz con el que cuentan los sujetos del procedimiento administrativo para remediar, sin acudir al aparato judicial, los yerros que puedan cometerse en el ejercicio de la Administración Pública”*.

No obstante, a juicio de esta oficina, en el caso objeto de análisis no se configuran los presupuestos o requisitos para pretender la revocatoria del acto administrativo de adjudicación, toda vez que la primera causal implica revocación por ilegalidad, la cual no se presenta dado que en el análisis de la misma, esta se encuentra ajustada a derecho; la segunda causal, se refiere a un aspecto de conveniencia y; la tercera causal, tal como lo ha entendido la jurisprudencia¹⁵, se relaciona a una situación de equidad, las cuales tampoco se configurarían, toda vez que no obra material probatorio que demuestren estos presupuestos.

c. Sobre las obligaciones de los beneficiarios de los mecanismos de acceso a la tierra y la potestad sancionatoria de la administración.

Dado que las distintas formas de acceso a la tierra buscan corregir y prevenir la configuración de estructuras irregulares en el uso y tenencia de la misma, el dominio que surge de su implementación nace con ciertas cargas y restricciones, que buscan asegurar

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-00228-02(2222-07), CP: GERARDO ARENAS MONSALVE.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia, Sentencia 843 de 1981.



la sostenibilidad del esfuerzo estatal, evitando que los mismos predios que han sido adquiridos o adjudicados por las autoridades agrarias para combatir los minifundos improductivos y las concentraciones ociosas e inequitativas de la propiedad rural, terminen siendo utilizados justamente en la conformación de esos modelos de tenencia.

En este sentido, los beneficiarios de las titulaciones de baldíos, la adjudicación de predios fiscales y el otorgamiento de subsidios para la compra de tierras en sus distintas modalidades, deben asumir algunos compromisos y obligaciones, que hasta la entrada en vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017 variaban notablemente de un programa a otro. En paralelo con lo anterior, la administración dispone de diversos mecanismos para hacer exigibles las obligaciones de los beneficiarios; tratándose específicamente del subsidio de tierras, la exigibilidad de las cargas de los beneficiarios se asegura a través de la conducción resolutoria que pende sobre quienes se sustraen del deber de explotación directa y de quienes contrarían la prohibición de transferir la propiedad sin la autorización expresa de la Agencia. Sobre el particular dispone el artículo 25 de la Ley 160 de 1994 lo siguiente:

“ARTICULO 25. Los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, o si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar.

En las escrituras de adquisición de predios subsidiados por parte del Estado se anotará esta circunstancia, así como la obligación del propietario de adelantar directamente su explotación, y deberá establecerse una condición resolutoria del subsidio en favor del INCORA por el término de 12 años, cuando ocurran los eventos previstos en el inciso anterior. La Junta Directiva reglamentará lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio bajo condición resolutoria.

Quien transfiera la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio, no podrá ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria. El nuevo adquirente o cesionario será considerado poseedor de mala fe y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio.

El subsidio de tierras previsto en este Capítulo no es incompatible con otra clase de subsidios que en favor de los campesinos de escasos recursos se establezcan.

PARAGRAFO: Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa y escrita del INCORA para llevar a cabo la enajenación, dentro del término previsto en este artículo.”

Es decir, a los beneficiarios de cualquiera de las asignaciones estatales que se otorgaron hasta la entrada en vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017 (SIT, SIAT, SIDRA, etc.), les es aplicable la condición resolutoria cuando se presente una de las siguientes situaciones:



- Enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA.
- Si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto.
- Se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria.

Una vez sea aplicada la condición resolutoria, el beneficiario que se encontrare dentro de una de las casuales antes descritas, deberá restituir el valor del subsidio reajustado a su valor presente a la entidad.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2.14.2.6.1 del Decreto 1071 de 2015 “*por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”, dispone que:

“Condición Resolutoria. *En todas las escrituras públicas de adquisición de predios rurales con subsidio y crédito complementario de tierras, deberá estipularse expresa y claramente una cláusula que contenga una condición resolutoria del subsidio otorgado por el INCODER, en favor de éste, por un término no menor de doce (12) años, contados a partir de la fecha del registro de la escritura, según la cual los correspondientes compradores del inmueble respectivo deberán restituir al Instituto el subsidio otorgado, reajustado a su valor presente, cuando quiera que se cumpla la condición resolutoria por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los campesinos adquirientes contempladas en la ley y los reglamentos.*

El Consejo Directivo del INCODER regulará mediante norma de carácter general lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada por el INCODER a título de subsidio, bajo condición resolutoria”.

Del mismo modo, el artículo 2.14.2.6.2. *ibídem*, establece que los beneficiarios de los programas de adquisición de tierras otorgado mediante subsidio por ese solo hecho contraen con el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, las obligaciones y exigencias señaladas en la Ley 160 de 1994 y en el reglamento respectivo relacionadas con la adecuada explotación de la Unidad Agrícola Familiar, la transferencia del dominio y posesión, el arrendamiento y demás derechos sobre esta a cualquier título y las relativas a la demostración veraz de las calidades y condiciones para ser considerado sujeto de reforma agraria con derecho a subsidio de tierras

Hechas las anteriores indicaciones, esta Oficina considera que para el correcto discernimiento del instante a partir del cual se hacen exigibles al beneficiario las obligaciones y limitaciones al dominio derivadas de la adquisición de predios por vía de subsidio, resulta necesario reparar en las distintas rutas de las que se dispusieron en su momento para la efectiva materialización de este mecanismo de acceso a la tierra. Así, para aquellas modalidades en las que la expedición de la resolución de otorgamiento del subsidio no comporte la orden de transferencia del dominio sobre una propiedad rural sino el simple desembolso del importe de la respectiva asignación o beneficio, las obligaciones del beneficiario en punto a la prohibición de enajenación y los deberes de



aprovechamiento directo iniciarán solo hasta la suscripción de la respectiva escritura pública de compraventa. Por el contrario, tratándose de las modalidades de subsidio en las que, en aplicación de lo permitido por el artículo 42 de la Ley 160 de 1994, la materialización del acceso a la tierra se concreta con la adjudicación de un predio fiscal -ora de forma individual ora en común y proindiviso-, la exigibilidad de las obligaciones del beneficiario -y con ello la posibilidad de la administración de declarar la condición resolutoria por su incumplimiento- surgen desde la ejecutoria misma del acto, sin que para ello se requiera de su registro. Sobre esta cuestión, la ya citada Circular 03 de 2018, imparte los siguientes lineamientos, que pueden ser aplicados *mutatis-mutandi* en casos como los que originan la consulta:

“Según en análisis hasta ahora efectuado, la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación genera la situación jurídica allí consignada, aunque sus efectos afectan exclusivamente a las partes. Con ello queda claro que para la ANT su acto de disposición la obliga, impidiéndole realizar un acto de transferencia, la constitución de un gravamen o el solo ofrecimiento del derecho de propiedad, pues, aunque figure dentro de su patrimonio hasta tanto se efectúe el registro, su acto la obliga a ejercer reconociendo el derecho sobre el particular beneficiario. De modo similar, para el particular la sola ejecutoria del acto administrativo lo obliga a observar las disposiciones que limitan su derecho.

En tal orden, las obligaciones propias del régimen de propiedad parcelaria empiezan desde la misma ejecutoria del acto administrativo de ejecución y no se posponen al adelantamiento del trámite registral.

d. Funciones y competencias de la UGT Oriente.

El Decreto 2363 de 2015, “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”, en su artículo 28, establece:

“Artículo 28. Unidades de Gestión Territorial. Son funciones de las Unidades de Gestión Territorial, las siguientes:

- 1. Levantar la información predial rural en el marco de la actualización catastral multipropósito por barrido predial, de manera conjunta con la autoridad catastral, documentando y caracterizando la situación jurídica de los predios rurales intervenidos.*
- 2. Adelantar la caracterización territorial en materia de potenciales beneficiarios de los programas de acceso a tierras, informalidad de la propiedad rural, falta de claridad en los títulos, predios inexplorados, baldíos y demás información relevante para la construcción del plan de ordenamiento social de la propiedad, como resultado de la implementación de los barridos prediales y en aplicación de la metodología adoptada para el efecto.*
- 3. Clasificar la información recaudada en los barridos prediales para ser remitida a las respectivas Subdirecciones encargadas de analizarla y validarla.*
- 4. Implementar las acciones identificadas en las rutas jurídicas para la intervención en el territorio en las materias de competencia de la Agencia.*



5. Adelantar ante la Superintendencia de Notariado y Registro, la inscripción de los títulos que se obtengan como resultado de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural a cargo de la Agencia para garantizar que el beneficiario obtenga el respectivo certificado de libertad y tradición.

6. Apoyar a la autoridad catastral en las actividades jurídicas y de campo, necesarias para realizar la corrección administrativa de área y linderos en cumplimiento del procedimiento señalado en el parágrafo del artículo 65 de la Ley 1579 de 2012.

7. Adelantar y decidir los procesos agrarios, en primera instancia, que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por delegación del Director General de la Agencia.

8. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas que se promuevan en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como parte de los planes de ordenamiento social de la propiedad, por delegación del Director General.

9. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras que se inicien y tramiten por fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por delegación del Director General de la Agencia.

10. Asesorar a los entes territoriales en la gestión de la formalización de la propiedad rural.

11. Realizar las acciones de coordinación que se requieran entre la Agencia y las entidades de nivel territorial, en el proceso de elaboración del plan de ordenamiento social de la propiedad, bajo los lineamientos del Director General de Agencia.

12. Las demás funciones señaladas en la ley, aquellas que le sean asignadas y las que por su naturaleza le correspondan.

Parágrafo. La Agencia contará con unidades de gestión territorial que podrán o no coincidir con la división político administrativa del país. El Consejo Directivo determinará la jurisdicción de cada una de estas, y decidirá la ubicación de la sede”.

Así mismo, la Resolución No. 6137 del 23 de julio de 2020 “Por la cual se delegan asuntos específicos para la atención y decisión en las Unidades de Gestión Territorial-ANT, en los servidores públicos del Nivel Asesor Experto código G3, grado 5, pertenecientes al despacho del director general”, se delegan, entre otras funciones, relacionadas con: i) procesos agrarios de clarificación de la propiedad en primera instancia para las nuevas solicitudes, así como para aquellos casos que se encuentren en etapa preliminar, o que se hayan iniciado por demanda fuera de las zonas focalizadas, en aplicación del Decreto Ley 902 de 2017 y los que siendo parte del rezago entregado por el extinto INCODER a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, no se hubiese expedido resolución de inicio; ii) adelantar y decidir en zonas focalizadas la fase administrativa del procedimiento único, respecto de los procedimientos y actuaciones administrativas de condición resolutoria y caducidad administrativa de acceso a tierras; iii) adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales a persona natural en zonas no focalizadas y lo correspondiente a la titulación de áreas sustraídas.

Ahora bien, teniendo en cuenta el tema objeto de análisis, conviene mencionar las funciones definidas en el Decreto 2363 de 2015, para conocer sobre las adjudicaciones de Subsidio Integral de Tierras, otorgados en virtud de las leyes 160 de 1994 y 812 de



2003, el Decreto 1250 de 2004 y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

Dentro de la serie de normas que existen sobre la materia, 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.”*

(...)

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 8º, establece:

“Artículo 8. Modificase 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 la resolución de adjudicación No. 0041 de 15 de enero de 2007, se otorgó bajo el marco de lo establecido en la Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, el Decreto 1250 de 2004 y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes, correspondería a la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas conocer sobre los casos de otorgamiento de alguno de los subsidios a los que se refiere el numeral 3º del artículo tercero de la Resolución 292 de 2017. Sin embargo, en lo tocante con la valoración de la ocurrencia de los posibles incumplimientos atribuibles a los beneficiarios del subsidio y en la declaratoria de la correspondiente condición resolutoria, es la respectiva Unidad de Gestión Territorial la competente a la fecha para conocer, impulsar y adoptar la decisión que corresponda.

III. CONCLUSIONES

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

1. Que los actos administrativos se presumen legales mientras no sean anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo; por tanto, para el caso de la consulta, el acto administrativo de adjudicación goza plenamente de legalidad, firmeza y validez, toda vez que ha cumplido los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico, lo cual se traduce en que para su expedición la administración ha observado con rigor los elementos de competencia, objeto, forma, causa y finalidad del mismo.
2. Que al tenor de lo reglado por el artículo 62 de la Ley 1579 de 2012, una vez inscritas en registro, las resoluciones de adjudicación o titulación expedidas por los extintos INCORA e INCODER y por la propia ANT, solo pueden cancelarse mediante la supresión de los efectos del correspondiente acto administrativo.
3. Que los mecanismos con que cuenta la administración para cuestionar la validez, obligatoriedad y vigencia de los actos administrativos se analizan teniendo en cuenta la ejecutoriedad y ejecutividad de los mismos. En este sentido, dado que la resolución de adjudicación No 041 del 15 de enero de 2007, se consumó en sus efectos a partir de su inscripción en registro, en principio, podría utilizarse la revocatoria directa para poder atacar el dominio de los beneficiarios, sin embargo, tampoco se configuran los presupuestos para su procedencia, toda vez que el acto se encuentra conforme a derecho.



4. Que, sin embargo, esta Oficina sugiere verificar si para el caso concreto se produjo un incumplimiento de las obligaciones de uso y explotación atribuibles a los beneficiarios del subsidio, para en ese orden determinar la procedencia de la declaratoria de la condición resolutoria. Para estos efectos se recomienda tener en cuenta que, según lo instruye la Circular 03 de 2018, los deberes de los beneficiarios surgen desde el instante mismo en el que el acto de otorgamiento adquiere firmeza, especialmente cuando la materialización de la asignación estatal se da mediante la adjudicación de un predio fiscal.
5. Que las competencias internas relacionadas con el seguimiento y la materialización de los subsidios otorgados en el marco de las convocatorias y adjudicaciones directas realizadas entre los años 2008 a 2013, están radicados en cabeza de la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas. Empero, lo correspondiente al inicio, impulso y decisión de las actuaciones administrativas ligadas a la declaratoria de la condición resolutoria, son del resorte de la Unidad de Gestión Territorial.

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.

Cordialmente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica
Proyectó: Leidy K. Castillo
Preparó: Gabriel Carvajal

rN2Vy-mq0F-gcQbN-ki9XcT-QbeoP