



## MEMORANDO

09 de Noviembre de 2020  
Bogotá D.C., 2020-11-09 12:55

\*20201030264053\*  
Al responder cite este Nro.  
20201030264053

PARA: **JULIA ELENA VENEGAS GÓMEZ**  
Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas

DE: **JOSE RAFAEL ORDOSGOITIA OJEDA**  
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre asignación de SIRA para cumplimiento de ordenes de reubicación a cónyuges o compañeros permanentes con vínculo disuelto. Su memorando con radicado ANT No 20204100198403

En los siguientes términos damos respuesta al memorando del asunto, en el que solicita concepto acerca de la asignación del Subsidio Integral de Reforma Agraria - SIRA a cónyuges y compañeros separados, beneficiarios de órdenes judiciales de reubicación.

## ANTECEDENTES

Afirma la Subdirección de Acceso a Tierras en el escrito de la solicitud, que esa dependencia, en línea con lo señalado en el concepto con radicado 20171030061563, ha venido acudiendo a la modalidad de subsidio creada por la Ley 1753 de 2015, reglamentada por el Acuerdo 05 de 2016, para atender el cumplimiento de fallos judiciales que ordenan la reubicación de personas beneficiarias de adjudicaciones impulsadas por el extinto INCODER sobre predios que carecen de vocación productiva agropecuaria.

Aclara, sin embargo, que *"...en el trámite de adjudicación del SIRA se han presentado situaciones, que por su particularidad no fueron incluidas en las normas que definen la adjudicación del SIRA (sic), como es el caso de dos personas que se presentan como núcleo familiar ante los programa del extinto INCODER, y son beneficiarios ambos de la adjudicación de un predio rural, y al momento de demandar la protección de sus derechos, se evidencia que estas dos personas ya no conforman el mismo núcleo, y que por situaciones personales no están de acuerdo en continuar juntos como beneficiarios y adjudicatarios de un predio, quedando uno de los beneficiarios sin el derecho a la propiedad rural que ya había adquirido, renunciando a su derecho ante el*

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.

iGuA-SvJZZ-FJr5w-zwj5-HZqTvJ



*trámite de reubicación que debe adelantar la ANT en cumplimiento de una orden judicial.”*

Bajo el anterior contexto se pregunta el área misional:

- Si un fallo judicial ordena la reubicación de quienes tienen la calidad de adjudicatarios de un predio rural adjudicado por el extinto INCODER y figuran como propietarios tanto en el acto administrativo de adjudicación como el correspondiente folio de matrícula, la atención debe brindarse a cada uno de los beneficiarios ya sea como núcleo familiar, o de manera individual en caso de no existir vínculo entre los beneficiarios.*
- En consecuencia, en caso de evidenciarse la separación de los cónyuges, debería atenderse a través de la adjudicación individual del instrumento de reubicación disponible, teniendo en cuenta el derecho que había adquirido y la imposibilidad de continuar en un estado civil que no corresponde al actual.*
- Para probar la separación de los cónyuges, en caso no haberse celebrado matrimonio (sic), bastaría una declaración extra juicio ante notaría de dicha situación, en la que conste el estado civil actual del beneficiario y la fecha de separación.*

### ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Antes que todo, es pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

### ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

- **El SIRA como ruta para el cumplimiento de ordenes de reubicación – presupuestos para su uso.**

Bien se sabe que dentro de los mecanismos de acceso a la tierra el subsidio se encuentra revestido de múltiples particularidades, que hacen de este un instrumento complejo tanto desde el punto de vista de su concreción o materialización, como en lo correspondiente a la identificación del régimen jurídico que lo regenta.

En efecto, mientras que el acceso a la tierra a través de la titulación de baldíos y la adjudicación de predios fiscales se soportan en el impulso y cierre de



procedimientos administrativos con estructuras simples y lineales, que concluyen con la expedición de un acto administrativo sujeto a registro, que hace las veces de título traslativo de dominio<sup>1</sup>, el subsidio requiere para su concreción de una primera fase netamente administrativa, que finaliza con la expedición de una orden de desembolso de una suma de dinero, y de una segunda etapa en la que los beneficiarios efectivizan la destinación de los recursos desembolsados mediante la compra de un predio con vocación productiva agropecuaria. Estas particularidades se agregan a las modificaciones que desde el año 2003 y durante cada cuatrienio se fueron introduciendo al capítulo IV de la Ley 160 de 1994 a través de las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo<sup>2</sup>, así como a la posterior derogatoria del mencionado capítulo por parte del Decreto-Ley 902 de 2017 y al establecimiento en este de una nueva modalidad de subsidio, aspectos que complejizan muchas veces la identificación del régimen aplicable a situaciones o casos específicos.

Hechas las anteriores advertencias, haremos referencia en especial al asunto objeto de la consulta, para lo que partiremos de los aspectos estructurales del régimen que gobierna el llamado “Subsidio Integral de Reforma Agraria- SIRA”, mismo que, como lo indica la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, está integrado por lo previsto en el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, modificadorio del artículo 20 de la Ley 160 de 1994, y por lo reglado en el Acuerdo 05 de 2016 del Consejo Directivo de la ANT. La primera de las normas en mención consagra:

*“Ley 1753 de 2015. Artículo 101. Subsidio Integral de Reforma Agraria: Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el cual quedara así:*

*Artículo 20. Subsidio integral de reforma agraria. Establézcase un Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del Incoder o la entidad que haga sus veces,*

<sup>1</sup> Ley 160 de 1994. Artículo 101: Todas las adjudicaciones o ventas de tierras que haga el Instituto se efectuarán mediante administrativa, la que una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo constituirá título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

<sup>2</sup> Sucesivamente las leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011 y 1753 de 2015, junto con sus respectivos desarrollos reglamentarios, establecieron variaciones en la cuantía, denominación, composición y focalización del subsidio, así como en la ubicación de la competencia para definir los criterios de elegibilidad de los beneficiarios.



que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

Este subsidio será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y será otorgado por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos, con arreglo a las políticas y a los criterios de planificación, focalización, priorización, exigibilidad y calificación que, para el efecto, determine el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente subsidio únicamente por el monto destinado a cubrir los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario.

El subsidio será asignado de manera focalizada a través de procedimientos de libre concurrencia en las zonas del país seleccionadas en el marco de intervenciones integrales para promover el desarrollo rural, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional.

Cuando no existan zonas rurales con intervenciones integrales para promover el desarrollo rural, o existiendo no sea viable la asignación del subsidio al interior de ellas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá focalizar su asignación en otras zonas conforme a la reglamentación que expida el Consejo Directivo del Incode. Los recursos destinados para el subsidio integral se priorizarán para la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en la vigencia anterior.

**Parágrafo 1°.** En el pago del Subsidio Integral para el acceso a la tierra y apoyo productivo en la conformación de Empresas Básicas Agropecuarias, así como el implícito en la adquisición directa de tierras, el Gobierno nacional podrá emplear cualquier modalidad de pago contra recursos del presupuesto nacional.

**Parágrafo 2°.** Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los cabildos indígenas, los consejos consultivos de las comunidades negras, las autoridades del pueblo rom, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios.

Como lo evidencia el texto de la norma trasuntada y sus apartes resaltados, la Ley 1753 optó por concentrar el otorgamiento del SIRA en las “zonas rurales con intervenciones integrales”, áreas que debían ser definidas por el Gobierno nacional y que, pese a no haber sido desarrolladas, constituyen el antecedente inmediato de lo que hoy son las zonas focalizadas y programadas para las intervenciones por barrido predial; mientras ello sucedía, se permitió que el subsidio fuera otorgado bajo las condiciones que estableciera el Consejo Directivo de la autoridad de tierras en el reglamento que para estos efectos debía expedir.



Fue a partir de la referida habilitación legal que el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras profirió el Acuerdo 05 de 2016, “*Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, sobre el Subsidio Integral de Reforma Agraria-SIRA*”, instrumento que, entre otras cuestiones, se ocupó de normar lo relacionado con las condiciones de elegibilidad de los aspirantes al subsidio y de definir los criterios para priorizar su atención, dentro de los que se encuentra, justamente, el hecho de contar con una sentencia judicial que ordene la adjudicación o la reubicación<sup>3</sup>.

Ahora, como se dejó visto en líneas anteriores, el Decreto-Ley 902 de 2017 derogó en su totalidad el capítulo IV de la Ley 160 de 1994, incluyendo el ya referido artículo 21 ibídem modificado por la Ley 1753 de 2015, circunstancia que no impide, sin embargo, el otorgamiento del SIRA, específicamente cuando se trata de casos que para el 29 de mayo de 2017<sup>4</sup> contaran con procedimientos ya iniciados o de asuntos que para la misma fecha estuvieran pendientes de atención o decisión, pues así lo permite la regla de transición contenida en el artículo 81 del mismo Decreto-Ley 902 de 2017, que a la letra reza:

**ARTÍCULO 81. ACTUACIONES PROCEDIMENTALES EN CURSO.** *Los procedimientos administrativos especiales agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en este.*

*Sin embargo, para los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.*

**PARÁGRAFO 1.** *Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley. Los*

<sup>3</sup> Acuerdo 05 de 2016, artículo 11 literal f).

<sup>4</sup> Fecha de entrada en vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017.



*procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, se tramitarán mediante el Procedimiento Único establecido en este.*

**PARÁGRAFO 2.** *En cualquier caso, la adopción de los procedimientos contemplados en el presente decreto ley no implicará que deba repetirse ninguna actuación administrativa ni que se deba volver a iniciar una etapa del procedimiento anterior que ya hubiere concluido, salvo que se evidencie la necesidad de decretar una nulidad en los términos de la ley.”*

Sobre esta precisa cuestión, resulta oportuno traer a colación lo expuesto por la Oficina Jurídica en el concepto de fecha 13 de julio de 2017, expedido mediante el memorando No. 20171030061563, en donde se indicó:

*“Así las cosas, resulta jurídicamente apropiado emitir actos administrativos de adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria SIRA, regulado por el capítulo IV de la Ley 160 de 1994, reglamentado en el Acuerdo 005 de 2016 con posterioridad al 29 de mayo de 2017, en la medida en que según se dijo las actuaciones administrativas hubieren comenzado con anterioridad a la vigencia del Decreto 902 de 2017.*

*En relación con la aplicación de los procedimientos y los trámites que se derivan del Capítulo IV de la Ley 160 de 1994 y del Acuerdo 005 de 2016, incluido el diligenciamiento del Formato de Inscripción al Programa SIRA, también seguirá la regla procesal vigente. Por tanto, la expedición de resoluciones sobre actuaciones iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017, deberá sujetarse al trámite anterior a la vigencia del Decreto 902 de 2017.*

*Guardando coherencia y en razón al argumento precedente, las órdenes judiciales anteriores al 29 de mayo de 2017 orientadas al otorgamiento del Subsidio y/o la reubicación de los accionantes, deberán cumplirse hoy conforme al Capítulo IV de la Ley 160 de 1994 y al Acuerdo 005 de 2016...”*

Ahora bien, debemos indicar en este punto que el criterio arriba descrito no parece ajustarse a las características de los casos que originan la consulta, pues, conforme a lo expuesto en el escrito de la solicitud, los mismos guardan relación con órdenes judiciales expedidas con posterioridad a la vigencia del Decreto-Ley 902 de 2017, haciéndose por ello necesario que el área encargada verifique y analice, bajo los contornos de cada situación concreta, la aplicabilidad del Acuerdo 05 de 2016 o, en su defecto, la conveniencia de acudir a la afectación de los rubros destinados al cumplimiento de fallos judiciales, tal y como se indicó en el



concepto con radicado 20201030036853<sup>5</sup> expedido por esta misma Oficina.

- **Sobre la forma de reubicar a núcleos familiares disueltos**

Habiéndose recordado que el otorgamiento del SIRA debe reservarse, a juicio de este despacho, para la conclusión de los procedimientos iniciados con anterioridad al 29 de mayo de 2017 y para el cumplimiento de las sentencias judiciales que para esa misma fecha se encontraran pendientes de cumplimiento, debemos ahora detenernos en la definición de la manera en la que deberían ser atendidas las parejas ya separadas, cuando quiera que una de ellas resulte beneficiaria de una orden judicial de reubicación.

Una primera manera de abordar esta cuestión consistiría, a nuestro parecer, en acudir al estudio de los alcances de las sentencias de tutela, pues está visto que la mayor parte de los casos, incluyendo los que originan la consulta, corresponden a ordenes contenidas en fallos de este tipo. Para ello resulta pertinente señalar lo dicho por la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia T- 843 de 2009, en la que precisó que:

*“(…) los efectos de la decisión del juez de tutela nunca son erga omnes; en todos los casos, aun en aquellos en que la decisión de tutela rebasa los efectos estrictamente inter partes del proceso, éste se traba entre una persona o personas que denuncian la vulneración de sus derechos fundamentales, y otra u otras a quien o a quienes se imputa dicha violación. Por ello el examen del juez de tutela no puede prescindir del estudio relativo sobre si la acción o la omisión de la persona o personas concretamente demandadas conduce a la violación de derechos fundamentales del o de los demandantes. Es decir, los efectos de la decisión primeramente se producen siempre*

---

<sup>5</sup> En este pronunciamiento la Oficina Jurídica señaló, luego de describir las circunstancias que imposibilitan la aplicación de lo dispuesto en la Parte 14 Título 18 del Decreto-Ley 1071 de 2015, que las ordenes de reubicación debían ser atendidas mediante el otorgamiento del Subsidio reglado por el Acuerdo 05 de 2016, cuando así correspondiera, o a través de la afectación de las partidas presupuestales de las que disponga la ANT para el cumplimiento de fallos judiciales.



*entre las partes del proceso, sin perjuicio de que, en eventos especialísimos, como los que se acaban de comentar, puedan extenderse a terceras personas en virtud de las figuras de efectos “inter pares” o “inter comunes.*

*En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración, tanto del derecho fundamental del tutelante, como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice, paradójicamente, en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran frente a la autoridad, en condiciones comunes a las del particular accionado (...).* (subrayado fuera del texto)

Bajo esta misma línea de análisis, encontramos que en la Sentencia T-946 de 2011 la Corte Constitucional desarrolló un caso en el cual el amparo constitucional fue promovido por un número limitado de ocupantes de un predio. En esta ocasión, la Corte, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de trato de quienes pese a encontrarse en las mismas condiciones fácticas de los accionantes no acudieron a este mecanismo de defensa, decidió tutelar los derechos fundamentales de *“todas aquellas personas en situación de desplazamiento que se encuentran asentadas en el predio denominado La Sabana 1”*, y procedió a dictar una serie de órdenes que cubrían tanto a aquellas que habían participado en la acción de tutela, como aquellas que no.

Guiados por esta primera hipótesis de solución que, como se dijo, se funda exclusivamente en el análisis formal de la sentencia judicial, tendríamos que para definir la procedencia de reubicar o no al cónyuge o compañero no accionante resultaría necesario solicitar la modulación de las respectivas providencias, dando a conocer al Juez las circunstancias que atan al accionante con su consorte o las que los desunen, según corresponda, de manera que sea el mismo operador judicial quien se encargue de decidir sobre la ampliación de los efectos de su decisión.

Las instituciones del derecho civil, que sin lugar a dudas están en diálogo permanente con las instituciones del derecho agrario, ofrecen sin embargo un marco de análisis alternativo al arriba expuesto, pues permiten partir ya no de los efectos de la decisión judicial, sino de la relación jurídica existente entre la pareja, sea que la misma se origine en el acto del matrimonio o en el hecho de la unión marital. Así, la existencia del vínculo personal y patrimonial entre los cónyuges o los compañeros, verificada durante la etapa de adjudicación del predio defectuoso que da fundamento a la orden de reubicación, debería ser suficiente para que esta última se cumpla de forma conjunta, pues mal podría la ANT desatender los



deberes de protección y de trato equitativo que tiene hacia las parejas<sup>6</sup> por la simple falta de presencia procesal de una de ellas. Dicho de otra forma, la condición de casados o de compañeros que se tuvo en cuenta al momento de adjudicar el predio inicial, también debería ser atendida al momento de reubicar, sin importar si la acción que desembocó en la emisión de la respectiva sentencia fue promovida por uno solo de los cónyuges o compañeros, o por ambos.

Desde esta perspectiva de análisis no bastaría, a juicio de este despacho, con que uno de los consortes presente un documento informal comunicando a la ANT su renuncia a la reubicación y alegando simplemente la disolución del vínculo, pues está claro que tanto la liquidación de la sociedad conyugal como de la patrimonial debe realizarse por los conductos definidos por el legislador, máxime cuando un inmueble -el defectuoso en términos agro productivos- ingresó con certeza a la respectiva universalidad jurídica. Por otra parte, aceptar la renuncia por documento informal que no constituye prueba de la liquidación de la sociedad conyugal o patrimonial, daría también pie al uso inadecuado de los recursos públicos administrados por la Agencia, pues permitiría que una pareja, de la que no se tiene constancia suficiente de su rompimiento, acceda a dos unidades agrícolas familiares distintos.

Conforme a esta última perspectiva de análisis, la ANT debería cumplir con la orden de reubicación realizando la adjudicación conjunta por vía de otorgamiento del subsidio o de la afectación del rubro de cumplimiento de sentencias, en favor de la pareja beneficiaria de la titulación fallida o defectuosa, salvo cuando estas demuestren haber disuelto su vínculo a través de las instancias y los instrumentos definidos y autorizados por el ordenamiento nacional.

---

<sup>6</sup> La relación dialogal entre el derecho agrario y el derecho civil conduce muchas veces a que dentro del primero se adopten medidas de protección y equidad para corregir los desequilibrios que el segundo genera o propicia cuando se aplica en las especiales condiciones de lo rural. Así, ante la existencia de fuertes patrones culturales de exclusión y marginalidad económica de la mujer rural, el derecho agrario decidió reforzar las normas civiles relativas a la gobernanza y administración de los predios que ingresan al haber social de las parejas a través de los programas de dotación de tierras, imponiendo deberes de titulación conjunta, acciones afirmativas y medidas de priorización (al respecto véase el artículo 70 de la Ley 160 de 1994, la ley 731 de 2002, el artículo 25 del Decreto-Ley 902 de 2017 y la Ley 1900 de 2018)



## CONCLUSIONES

Con fundamento en las normas invocadas y en los razonamientos expuestos, esta Oficina concluye:

1. Que las órdenes judiciales de reubicación pueden atenderse a través del otorgamiento del SIRA, siempre que se trate de sentencias expedidas con anterioridad al 29 de mayo de 2017. De no ser así, el cumplimiento del fallo debería darse mediante el uso de los recursos apropiados para el pago de condenas judiciales.
2. Que para definir la cuestión relacionada con la atención conjunta o individual de la reubicación de los cónyuges o compañeros que alegan la disolución de su vínculo, esta oficina propone dos líneas de solución: (i) verificar los efectos del fallo que contiene la orden de reubicación, promoviendo, si es del caso, las gestiones judiciales que se requieran para su modulación, de manera que sea el operador judicial quien decida sobre la inclusión o no del cónyuge o compañero no accionante (ii) dar el mismo tratamiento de pareja a quienes lo eran durante la adjudicación del predio que carece de vocación productiva, permitiendo que la reubicación se haga de manera conjunta, con prescindencia de la relación procesal y de los efectos concretos de la sentencia de tutela. En este último caso, la negativa del cónyuge o compañero no accionante a recibir los beneficios de la reubicación, debería estar soportada en la prueba de la disolución de los efectos económicos del matrimonio o de la unión marital, según se trate.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su consulta.

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

Cordialmente,

**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.

José R. Ordosgoitia O.

**JOSÉ RAFAEL OSDORGOITIA OJEDA**  
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Camilo Gómez  
Revisó: Gabriel Carvajal



iGuA-SvJZZ-FJr5w-zwj5-HZqTvJ