



MEMORANDO

29 de Marzo de 2019

20191030033893

Al responder cite este Nro.
20191030033893

PARA: **LEONARDO CASTAÑEDA CELIS**
Subdirector de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión

DE: **JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ**
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando con radicado 20184200213323

De manera atenta y en ejercicio de la competencia asignada por el artículo 13 numeral 8º del Decreto 2363 de 2015, me permito dar respuesta al memorando referenciado en el asunto, por el que solicita a esta Oficina Jurídica resolver, por vía de concepto, las inquietudes que han surgido respecto a la ruta para la materialización de un Subsidio de Acceso a Tierras.

I. ANTECEDENTES.

Manifiesta la dependencia misional que a través del Subsidio Integral para la Compra de Tierras se adquirieron los predios “*En mediecito de la Selva*”, “*Potrero de la Casa*” y “*Las Palmeras*”, que no han podido ser ocupados y explotados por los beneficiarios del mencionado mecanismo de acceso a tierras debido a conflictos con las comunidades indígenas que habitan en la región. Explica que, por lo dicho, el INCODER procedió en su momento a autorizar el ingreso de los beneficiarios a un predio fiscal denominado “*Lote con Casa*”, generándose en estos, a criterio de la consultante, expectativas legítimas respecto a su adjudicación. Aclara que los predios adquiridos por vía de Subsidio no ingresaron jamás al patrimonio del INCODER, por lo que se pregunta ¿Cómo se puede proceder con la adjudicación del predio fiscal si los ocupantes figuran como propietarios de los predios adquiridos mediante subsidio y el Acuerdo 349 consagra dicha circunstancia como prohibición? ¿Cómo deshacer los efectos del acto administrativo de otorgamiento del subsidio, consiguiendo de paso el ingreso de los predios adquiridos al patrimonio de la ANT, si estos jamás hicieron parte del Fondo Nacional Agrario?

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La Ley 160 de 1994.
2. El Decreto-Ley 902 de 2017.
3. La Resolución 740 de 2017, modificada por la Resolución 108 de 2018.
4. El Acuerdo 349 de 2014 expedido por el Consejo Directivo del INCODER.
5. El Acuerdo 05 de 2016 expedido por el Consejo Directivo de la ANT.

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



III. CONSIDERACIONES

Previo a la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017, la ejecución de los planes y programas en materia de reforma agraria y desarrollo rural se caracterizaba, entre otras cosas, por la existencia de múltiples regímenes, tanto sustanciales como procedimentales, a los que debía someterse la administración para la toma de decisiones, especialmente en lo correspondiente al otorgamiento o concesión de los distintos mecanismos de acceso a tierras. De esta forma, para la atención de las solicitudes de adjudicación de baldíos se precisaba de la consulta a lo ordenado por el Decreto 2663 de 1994¹, mientras que para efectos de decidir sobre el otorgamiento de subsidios para la compra de tierras o la adjudicación o regularización de predios fiscales, se requería de la verificación de los requisitos y del uso de los mecanismos definidos en los Acuerdos expedidos por la Junta Directiva y el Consejo Directivo de los extintos INCORA e INCODER.

Ahora bien, pese a que con la definición de las distintas categorías de sujetos de acceso a tierras y la consagración del Procedimiento Único se avanzó en la simplificación de la anotada cuestión, no menos cierto resulta que las fórmulas de transición normativa utilizadas tanto por el Decreto-Ley 902 como por los regímenes de vieja data, conminan al operador administrativo a seguir aplicando, bajo determinadas condiciones, las reglas sustanciales y adjetivas que imperaban al 29 de mayo de 2017. En efecto, a partir de la lectura del artículo 81 del Decreto-Ley 902, de la Resolución 740 de 2017 y del Acuerdo 349 de 2014, es posible identificar al menos 4 supuestos de aplicación *ultractiva*² de los regímenes sustantivos y procedimentales anteriores; a saber:

1. Cuando existan ocupaciones sobre predios baldíos iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017, eventos en los que se permite la aplicación de los requisitos impuestos por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 del mismo año.
2. Cuando existan ocupaciones regulares y lícitas sobre predios fiscales aptos para la adjudicación, iniciadas con anterioridad al 29 de mayo de 2017, caso en el cual se permite el uso de las reglas sustanciales que se encontraran vigentes para la fecha del ingreso al respectivo inmueble³.

¹ Hoy compilado en la Parte 14 Título 10 del Decreto 1071 de 2015.

² "La *ultractividad* consiste en la aplicación de una norma que ha sido expresa o tácitamente derogada, a situaciones de hecho que si bien tuvieron lugar durante su vigencia, en la actualidad se encuentran regidas por una nueva disposición jurídica; de forma que, si bien la nueva ley es de aplicación inmediata y, por tanto, debería regular las situaciones que se consoliden en su vigencia, resulta admisible el uso de la normatividad anterior con el objetivo de preservar los derechos adquiridos y las legítimas expectativas de quienes se rigieron por la normativa derogada" (Corte Constitucional, Sentencia T-564 de 2015).

³ Resolución 740 de 2017, artículo 87. Acuerdo 349 de 2014, artículos 1 y 12 parágrafo 2°.



3. Cuando se trate de trámites para el otorgamiento de subsidios en zonas no focalizadas, que se hubieran iniciado con anterioridad a la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017, caso en el cual se permite la aplicación del Acuerdo 05 de 2016⁴
4. Cuando se trate de procedimientos administrativos especiales agrarios que se encuentren en curso al 29 de mayo de 2017, caso en el cual se podrá continuar aplicando el régimen procedimental anterior por habilitación expresa del artículo 81 del Decreto-Ley 902.

Toda vez que el asunto objeto de consulta involucra tanto el otorgamiento de un subsidio bajo las reglas preexistentes al Decreto-Ley 902, como la ocupación autorizada de un predio fiscal ocurrida con anterioridad al 29 de mayo de 2017, considera esta oficina que la construcción de cualquier posible solución debe partir del análisis de las normas sustanciales y adjetivas que regulaban los actos y situaciones puestos en consideración.

De esta forma tenemos, en primer lugar, que tratándose de la adjudicación de predios fiscales era el Acuerdo 349 de 2014 el encargado de definir en su momento tanto los requisitos que condicionaban la aptitud de los predios como la elegibilidad de los aspirantes, pasando por el procedimiento para la selección de estos últimos, la imposición de obligaciones en cabeza de los beneficiarios y la fijación de sanciones frente al incumplimiento de las mismas. Al respecto se tiene:

Acuerdo 349 de 2014	
Aptitud de los predios	Concurrencia de requisitos jurídicos, técnicos y fiscales cuando el aspirante sea una persona natural. Concurrencia de requisitos jurídicos y fiscales cuando se trate de entidades de derecho público.
Requisitos de elegibilidad	(i) ser mayor de 16 años (ii) no ser poseedor o propietario de otros predios rurales (iii) no poseer activos brutos que superen los 100 SMLMV (iv) que los ingresos familiares no excedan los 100 smlmv
Procedimiento de selección y adjudicación	<u>Procedimiento Ordinario</u> : Supone la convocatoria abierta con libre concurrencia de aspirantes, que son evaluados por un comité de calificación. <u>Procedimiento con Selección Directa</u> : Opera bajo las causales establecidas en el artículo 22, previa suspensión del procedimiento ordinario. <u>Regularización de Predios</u> : Se permite en los casos de ocupaciones lícitas autorizadas por la administración.
Obligaciones y	(i) abstenerse de suministrar datos falsos en la solicitud de inscripción (ii) explotar directamente la parcela (iii) atender las normas sobre uso y

⁴ Artículo 95 parágrafo de la Resolución 740 de 2017, adicionado por el artículo 11 de la Resolución 108 de 2018.



prohibiciones para el adjudicatario	aprovechamiento razonable de los recursos naturales (iv) desarrollar el proyecto productivo (v) obtener permiso de la ANT para transferir el dominio durante la vigencia del régimen parcelario
Mecanismos de corrección y sanción en cabeza de la administración	Para asegurar el cumplimiento del régimen de obligaciones y prohibiciones a cargo del adjudicatario, la administración cuenta con la figura de la caducidad administrativa que es entendida como una forma de potestad sancionatoria.

Por otra parte, encuentra esta oficina que el Acuerdo 05 de 2016 se presenta como el último antecedente normativo, anterior al Decreto-Ley 902, asociado a la imposición de los requisitos y el procedimiento para el otorgamiento del subsidio para la adquisición de tierras, siendo relevante resaltar respecto de este:

Acuerdo 05 de 2016	
Aptitud de los predios	(i) se propiedad privada (ii) ser plenamente identificable en términos catastrales y registrales (iii) ser susceptible de enajenación (iv) no encontrarse inscrito en RUPTA ni ser objeto de proceso de restitución de tierras (v) si es de origen baldío, haber transcurrido más de 5 años desde su adjudicación (vi) cumplir con las condiciones técnicas y ambientales del artículo 14.
Requisitos de elegibilidad	(i) ser mayor de 16 años (ii) tener tradición en actividades rurales (iii) estar en condición de vulnerabilidad (iv) estar vinculado a la zona rural focalizada, con antigüedad no menor a 5 años
Procedimiento de selección y adjudicación	El procedimiento es definido por la ANT a través del "Manual para la adjudicación y materialización del SIRA", y varía en función de la existencia de convocatoria o de orden judicial de reubicación.
Obligaciones y prohibiciones para el adjudicatario	(i) implementar y ejecutar el proyecto productivo (ii) no enajenar el predio ni transferir la tenencia del mismo (iii) no usar el predio para ejecutar actividades ilícitas (iv) cumplir con la normatividad ambiental (v) aportar su mano de obra a lo largo del horizonte de evaluación del proyecto productivo
Mecanismos de corrección y sanción en cabeza de la administración	Previo a la materialización o inclusive con posterioridad a la misma, se permite la renuncia al subsidio, disponiéndose de conductos procedimentales para hacer efectiva la voluntad del beneficiario. Así, en los casos en que exista escritura pública y/o registro de la misma, la ANT y el adjudicatario, de común acuerdo, transferirán el dominio a la Agencia a título gratuito, caso en el cual esta entidad asumirá, con cargo al proyecto de inversión que soporte el programa, los gastos e impuestos

⁵ Artículo 5, parágrafo.

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



	correspondientes, siempre y cuando el adjudicatario mantenga sus condiciones de vulnerabilidad iguales o menores a las que ostentaba al
--	---

Pues bien, del análisis anterior se colige con facilidad que la ruta para la solución del aparente problema identificado por el área consultante, se encuentra expresamente definida por el Acuerdo 05 de 2016, cuyo artículo 5º dispone:

Artículo 5. Renuncia al subsidio. En el evento que el beneficiario desee renunciar al subsidio, una vez se haya emitido el acto administrativo de adjudicación, deberá radicar comunicación inscrita ante la ANT informando de manera inequívoca tal circunstancia, para que la Agencia adelante el trámite previsto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo: La aceptación de la renuncia por parte de la ANT implica la pérdida de los derechos originados en el procedimiento de adjudicación.

En los eventos en que exista escritura pública y/o registro de la misma, la ANT y el adjudicatario, de común acuerdo, transferirán el dominio a la Agencia a título gratuito, caso en el cual esta entidad asumirá, con cargo al proyecto de inversión que soporte el programa, los gastos e impuestos correspondientes, siempre y cuando el adjudicatario mantenga sus condiciones de vulnerabilidad iguales o menores a los que ostentaba al momento de la verificación de requisitos.

Así, una vez celebrado el contrato a título gratuito al que se refiere la norma citada, podrá la dependencia encargada proceder con la aplicación de las reglas del Acuerdo 349 relacionadas con la regularización de las ocupaciones lícitas sobre el predio fiscal, pues para entonces los beneficiarios habrán dejado de ser propietarios. No sobra aclarar que, para la ejecución de las distintas actividades asociadas a la solución propuesta, debe observarse lo resulto por la Dirección General en materia de delegación de competencias, a través de la Resolución 292 del 13/03/2017.

IV. CONCLUSIONES

Como colofón de lo expuesto y sin perjuicio de las decisiones que el área misional pueda adoptar en el libre ejercicio de las funciones y competencias que la acompañan, se tiene:

1. Que antes de proceder con la adjudicación del predio fiscal ocupado por los beneficiarios del subsidio integral para la compra de tierras, se debe dar aplicación a lo ordenado por el artículo 5 parágrafo, del Acuerdo 05 de 2016, expedido por el Consejo Directivo de la ANT.
2. Que una vez celebrado el contrato al que se refiere el artículo 5 del Acuerdo 05 de 2016, podrá el área encargada proceder con la regularización de la ocupación

⁵ Artículo 5, parágrafo.



El campo
es de todos

Minagricultura



lícita existente sobre el predio fiscal, tal y como lo permite el capítulo I.. 33.
Acuerdo 349 de 2014, norma aplicable por expresa remisión del artículo 87 de la
Resolución 740 de 2017.

3. Que para la ejecución de las actividades que se desprenden de la ruta de solución propuesta, debe prestarse especial atención a lo indicado en la Resolución 292 de 2017 en materia de competencia para la celebración de contratos.

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,

JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel F. Carvajal

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

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

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