



El campo
es de todos

Minagricultura



Al responder cite este Nro.
20191030200033

22 de Noviembre de 2019

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

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

ASUNTO: Su memorando N° 20194100187353 -Concepto jurídico sobre la actualización de subsidios SIDRA a SIRA.

Cordial saludo:

De manera atenta nos permitimos dar respuesta al memorando con radicado N° 20194100187353, por el que solicita a esta oficina conceptuar acerca de los subsidios para la compra de tierras que, en cumplimiento de órdenes judiciales de reubicación, fueron expedidos en su momento por la Dirección Técnica de Promoción, Acompañamiento y Seguimiento (PAS) del extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

Según se desprende del escrito de la solicitud, el artículo 3° de la Resolución 292 del 13 de marzo de 2017, asignó a la Subdirección de Acceso a Tierras por Zonas Focalizadas (SATZF) las competencias, funciones y atribuciones necesarias para adelantar y decidir los procedimientos administrativos de acceso a tierras por vía del otorgamiento del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria – SIDRA, a las familias priorizadas en el marco del Acuerdo N° 310 de 2013. Desde el momento en que fue asignada dicha competencia a la SATZF, se han identificado algunas dificultades en el proceso de materialización del referido subsidio, lo que motivó la solicitud de concepto presentada por el área misional.

Conforme a las funciones asignadas a esta Oficina en el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, con fundamento en los siguientes:

I. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación plantea como hechos de su consulta los siguientes:

La Ley 160 del 3 de agosto de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*, estableció en el capítulo IV, artículo 20 el Subsidio Integral de Reforma

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



Agraria¹ a cargo del extinto INCODER, que podrá cubrir hasta el 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.

De acuerdo al desarrollo normativo que desde el año 1994 hasta la fecha ha venido regulando esta forma de acceso a la tierra, se tiene que, durante los años 2013, 2014 y 2015, se reguló el tema bajo el marco de lo reglado por el Acuerdo N° 310 de 2013, el cual estableció los montos del SIDRA, así:

“Monto máximo del Subsidio. El monto máximo del (SIDRA), será hasta de 71 salarios mínimos legales mensuales vigentes (smmlv) por familia, el cual comprenderá tres (3) partidas destinadas así:

a) Hasta cincuenta y seis (56) smmlv por familia beneficiaria, destinados a pagar hasta el cien por ciento (100%) del precio del inmueble rural a adquirir por parte de los beneficiarios;

b) Hasta catorce (14) smmlv por familia beneficiaria, destinado para pagar hasta el ciento por ciento (100%) de los requerimientos financieros para la implementación del proyecto productivo;

c) Hasta un (1) (smmlv) por familia beneficiaria, destinado para pagar los gastos notariales de escrituración y el registro de la compraventa del predio en la oficina de Instrumentos Públicos.

Parágrafo 1°. No obstante lo anterior, los beneficiarios del (SIDRA) podrán manifestar por escrito su decisión de destinar la totalidad del subsidio para la compra del predio, en cuyo caso, deberán garantizar la ejecución del proyecto productivo a través de otro medio de financiación, o acreditar que el predio objeto de compra incorpora un proyecto productivo en desarrollo que cumple con los requisitos exigidos y por ende aprobado por el instituto.

Parágrafo 2°. El Incoder diseñará e implementará mecanismos dirigidos a garantizar la apropiación de los recursos que comprendan el reconocimiento de (SIDRA)”.

Posteriormente, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 101 de la Ley 1753 del 2015, modificatorio del mismo artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo 005 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”.

Bajo ese entendido, en el mencionado Acuerdo 005 de 2016 se define el proceso para la asignación y materialización del Subsidio Integral de Reforma Agraria –SIRA del que trata el citado artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, norma que es aplicable para aquellos subsidios previamente otorgados por el INCODER en vigencia de sus competencias y

¹ Modificado por el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011.



que, conforme a lo previsto en el artículo 3º del referido Acuerdo, está compuesto por los siguientes montos:

“Monto máximo del SIRA. El monto máximo del SIRA, será hasta de ciento veinticinco (125) salarios mínimos legales mensuales vigentes – SMLMV por familia, el cual comprenderá tres (3) partidas destinadas así:

a) Hasta NOVENTA Y TRES (93) SMLMV por familia beneficiaria, destinados a pagar el precio del bien inmueble rural a adquirir por parte de los beneficiarios.

b) Hasta TREINTA (30) SMLMV por familia beneficiaria, destinados como apoyo para cubrir los requerimientos financieros de la implementación del proyecto productivo.

c) Hasta DOS (2) SMLMV por familia beneficiaria, destinados a pagar los gastos notariales de escrituración y el registro de la compraventa del predio en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”.

De acuerdo con lo anterior, mientras el SIDRA del Acuerdo 310 de 2013 otorga la suma de 56 SMLMV para la compra de un predio rural que garantice una UAF, el SIRA del Acuerdo 005 de 2016 confiere la suma de 93 SMLMV para el mismo objeto, lo que implica una gran diferencia de recursos, al momento de encontrar un predio para su adquisición mediante el subsidio.

Debido a la diferencia de montos, la SATZF se ha visto abocada a una serie de dificultades al momento de ejecutar las actividades orientadas a la materialización del SIDRA, pues si bien la postulación parte del principio de voluntariedad, los beneficiarios han señalado la imposibilidad de ubicar un predio que se ajuste al rango del subsidio, lo que a su vez viene provocando que la entidad sea incidentada por los despachos judiciales, ante las dificultades para dar cumplimiento a las respectivas ordenes de reubicación. Con ocasión de lo dicho se elevan por parte de la SATZF, las siguientes preguntas:

1. *¿La ANT, puede modificar las condiciones de asignación de subsidios SIRA para dar cumplimiento a las acciones judiciales, creando una excepcionalidad para garantizar la observancia de los aforos judiciales?*
2. *Puede la ANT regular bajo el marco anterior particularmente a aquellas que involucre los siguientes ítems:*
 - a. *Beneficiarios que actualmente cuenta una situación administrativa sin consolidar frente al acceso de la propiedad a través del SIDRA adjudicado por parte del liquidado INCODER, y que hoy reclaman la igualdad frente a los beneficiarios del SIRA: se faculta al competente para adjudicar un SIRA como garantía del derecho a la igualdad y a la estabilización socioeconómica mediante la adquisición de un predio que garantice la UAF.*
 - b. *Como forma de asignación del subsidio, utilizar los recursos amparados con el CDP por el cual se otorgó el SIDRA en su momento y complementarlo con el CDP que ampara los recursos para adjudicación de SIRA en la presente.*

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



vigencia, de manera que con ambos recursos se complete el subsidio SIRA por vía judicial se está requiriendo y qué para que sea efectivo se requiere de un monto total de 125 SMMLV. Lo anterior se puede entender como una modificación a las condiciones de asignación de manera excepcional.

3. Es importante conocer si es la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas en el marco de las competencias asignadas mediante Resolución 292 de 2017, quien debe realizar estas actividades y cuál es el acto administrativo al cual se debe acudir para dar efectivo cumplimiento a estos fallos por medio de las modificaciones antes mencionadas.

Según lo indica la consultante, “la solicitud que se eleva, se aplicaría únicamente frente aquellos beneficiarios que se han mostrado interesados en continuar con su proceso de materialización de subsidio de manera activa, ya que no todos los adjudicatarios de SIDRA, se han hecho presentes a reclamar su derecho ante esta entidad”.

II. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia, es necesario realizar las siguientes consideraciones:

- **El marco constitucional, las disposiciones establecidas en la Ley 160 de 1994 y los subsidios de Reforma Agraria**

Conforme a los postulados constitucionales, es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (artículo 64 Constitución Política de Colombia). De igual manera se establece en la carta que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, para lo que se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (artículo 65 Constitución Política de Colombia); por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C - 077 de 2017, estableció:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al

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

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

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana”.

De acuerdo con el referido marco constitucional que rige el acceso a las tierras rurales, la finalidad de las intervenciones estatales en materia agraria apuntan a materializar la dignidad como principio fundamental del Estado, de forma que las políticas y mecanismos a través de los cuales se concreta el mandato del artículo 64 superior deben atender un estándar mínimo, que garantiza que el acceso a la tierra redunde en el mejoramiento real de las condiciones materiales de vida del campesino y su núcleo familiar, que no en su pauperización. Lo anterior permite explicar el hecho de que los distintos programas de acceso a tierras se encuentran diseñados sobre un concepto base transversal, como lo es el de Unidad Agrícola Familiar – UAF, entendido como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de las zonas y con tecnología adecuada, permite a las familias remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de un patrimonio que corresponda a un modelo de vida digna.

Acorde con lo anterior, la Ley 160 de 1994 definió la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social auto sostenido, diseñando herramientas que apuntan a fortalecer la economía campesina en búsqueda de la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución. En este sentido, el subsidio para la compra de tierra se instituyó con la finalidad de servir de instrumento de ejecución de la política de reforma agraria, al tiempo que se constituyó como factor de seguimiento y evaluación de los procesos productivos.

En efecto, como parte de los programas de redistribución de tierras que administraba el INCODER y que hoy están a cargo de la ANT, se estableció dentro del Capítulo IV de la Ley 160 de 1994 un subsidio que, más allá de las innegables variaciones que ha sufrido desde su versión inicial², se adoptó con el propósito de que sus beneficiarios accedan a una unidad productiva agropecuaria que se calcula o define, ya no con arreglo a las extensiones de UAF por zonas relativamente homogéneas como sucede en los programas de adjudicación de baldíos, sino bajo los parámetros del proyecto productivo que se pretenda desarrollar.³ La solución de tierras que se genere mediante el

² Nótese en este sentido que las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011 y la ya mencionada 1753 de 2015, introdujeron modificaciones al artículo 20 de la Ley 160 de 1994 -consagratorio del subsidio como mecanismo de acceso a la tierra-, especialmente en lo relacionado con la distribución de los componentes destinados a la compra del predio y a la implementación del proyecto productivo, al igual que en lo tocante a la competencia para la planificación, focalización y priorización para el otorgamiento de la asignación estatal. Posteriormente, con la expedición del Decreto-Ley 902 de 2017, se produjo la derogatoria del mencionado artículo 20 de la Ley 160, estableciéndose en su lugar el “Subsidio Integral de Acceso a Tierra” (SIAT), pendiente aún de reglamentación.

³ Al respecto el artículo 27 de la Resolución 041 de 1994, adoptada por el Acuerdo 08 de 2016, indica que “en los procedimientos de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelante el INCORA, no se aplicarán las extensiones mínimas y máximas fijadas en la presente resolución. En tales casos, la superficie de la unidad agrícola familiar se establecerá como cálculos específicos a nivel predial, sustentados en el Proyecto Productivo elaborado para cada predio”



otorgamiento del subsidio, debe entonces responder, como ya se dijo, a los estándares mínimos de dignidad que se valoran bajo el parámetro de la Unidad Agrícola Familiar.

- **Acerca de los subsidios establecidos en el Acuerdo N° 310 de 2013 (INCODER) y el Acuerdo 05 de 2016 (ANT)**

Como se indicó en líneas anteriores, el subsidio para la compra de tierras ha sido objeto de diversas modificaciones insertadas de manera sucesiva en las leyes aprobatorias de los planes nacionales de desarrollo, que han producido variaciones en el monto de la asignación estatal, su composición y la competencia para la definición de las reglas para su otorgamiento.

Así, el artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, modificatorio del artículo 20 de la Ley 160 de 1994, facultó en su momento al Consejo Directivo del extinto INCODER para definir circunstancias excepcionales, en las que el subsidio podría ser otorgado de manera directa, obviando los procesos de convocatoria pública y libre concurrencia. Fue en ejercicio de la mencionada atribución legal que el Consejo Directivo del INCODER expidió los Acuerdos 310⁴ y 324 del 2013⁵, en los que se estableció que la entidad podía otorgar, de manera directa una subvención denominada Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA) de hasta 71 SMLV en favor de:

- Las personas beneficiadas con el otorgamiento de subsidios anteriores o los adjudicatarios de predios fiscales, que presenten problemas con sus predios en razón a su ubicación dentro de zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas u ocupadas por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar (UAF).
- Los beneficiarios de otros programas de acceso a tierras que no hayan recibido la entrega entrega material del predio y aquellos que, contando con él, se hayan visto imposibilitados para realizar un aprovechamiento económico generador de un mejoramiento real de las condiciones materiales del sujeto y su núcleo familiar.
- Las personas que cuenten con fallos judiciales que involucren ordenes de reubicación.

⁴ “Por el cual se definen los casos excepcionales en los cuales procede el otorgamiento directo del subsidio integral de reforma agraria y su procedimiento para la postulación y asignación”.

⁵ “Por el cual se adiciona el Acuerdo número 310 de 2013, para otorgar el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA), a la población campesina ubicada en zonas intervenidas por la política de restitución de tierras”.



Al momento de coligar el SIDRA con el concepto nodal de UAF, el artículo 2° del mencionado Acuerdo del 310 dispuso:

“Los predios adquiridos con ocasión de la adjudicación del (SIDRA) serán destinados a la constitución de Unidades Agrícolas Familiares, en adelante (UAF), cuya extensión será fijada en función del proyecto productivo, de conformidad, con lo previsto por el artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Los proyectos podrán ejecutarse de forma individual o asociativa según lo establecido por el instituto de consumo con los respectivos adjudicatarios.

En todo caso, la formulación del proyecto productivo acatará las normas de derecho ambiental, en especial, las referidas a áreas de reserva forestal y/o áreas protegidas”.

Por su parte, la Ley artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, igualmente modificatorio del artículo 20 de la Ley 160 de 1994, redefinió algunos aspectos del subsidio, entre los que cabe destacar:

- El hecho de centralizar el otorgamiento del auxilio estatal en lo que la misma Ley 1753 definió como “zonas rurales con intervenciones integrales para promover el desarrollo rural”⁶, que no son otra cosa más que el antecedente inmediato de las “zonas focalizadas” a las que hoy se refiere tanto el Decreto 2363 de 2015 como el Decreto-Ley 902 de 2007. En este sentido, se dispuso en su momento que el Gobierno Nacional seleccionaría las zonas rurales para realizar intervenciones integrales en las que se otorgaría el subsidio y que, en el entre tanto, se podría autorizar el otorgamiento del mismo en otras regiones conforme al reglamento que para los efectos expidiera el Consejo Directivo del INCODER o la entidad que

⁶ Ley 1753 de 2015. Artículo 100. Mecanismos de intervención integral en territorios rurales. El Gobierno nacional establecerá los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados. Dichos mecanismos contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán construidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que deberán contener como mínimo intervenciones en los siguientes aspectos:

- a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales.
- b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego.
- e) Habitabilidad rural.
- d) Infraestructura productiva y de comercialización.
- e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Las entidades que por sus funciones desarrollen labores en los territorios rurales y con la población rural, articularán sus intervenciones priorizando sus inversiones en las zonas de intervención integral.



hiciera sus veces.⁷

- El mandato de concentrar los recursos del subsidio para la atención de solicitudes viables, que hubieran quedado pendientes en vigencias anteriores.

En atención a lo expuesto y con ocasión a la liquidación del INCODER y la creación en su lugar de la Agencia Nacional de Tierras, el Consejo Directivo de esta última expidió el Acuerdo 05 del 30 de agosto de 2016⁸, por el que se dispuso que, mientras se definían y seleccionaban por parte del Gobierno Nacional las ya referidas “zonas rurales con intervenciones integrales para promover el desarrollo rural”, se podría otorgar un subsidio de hasta 125 SMLMV mediante convocatorias públicas y bajo ciertas condiciones, entre las que destacan, con marcado interés metodológico, las siguientes:

- Los aspirantes, además de cumplir con los requisitos mínimos de elegibilidad, no deben ser propietarios de predios rurales o urbanos, ni beneficiarios de subsidios anteriores, “salvo que por orden judicial proceda una reubicación o una nueva adjudicación”⁹.
- Se permite el desistimiento de los interesados en el marco del procedimiento de libre concurrencia e, inclusive, la renuncia voluntaria de los beneficiarios a los subsidios que se llegaren a otorgar, dándose aplicación para estos últimos casos a

⁷ Artículo 101. Subsidio integral de reforma agraria. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

(...)

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 Incoder. Los recursos destinados para el subsidio integral se priorizarán para la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en la vigencia anterior.

⁸ 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”.

⁹ Acuerdo 05 de 2016. Artículo 9º numeral 2.



lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011¹⁰, con la correlativa pérdida de los derechos originados en el procedimiento de adjudicación.

Por supuesto que el concepto de UAF sigue siendo determinante para definir la procedencia del otorgamiento del subsidio, al punto que el artículo 2º del mismo Acuerdo 05 de 2016 dispone:

“El SIRA será equivalente al valor de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), fijada en función de la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo de conformidad con lo previsto por el inciso final del artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

La extensión para cada UAF equivaldrá a los ingresos totales que deben garantizar la sostenibilidad del proyecto y permítele a cada unidad familiar remunerar su trabajo generando ingresos netos mínimos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), de acuerdo con el flujo de caja del proyecto productivo propuesto”

Conforme a lo hasta aquí expuesto, tenemos que la base sobre la cual se estructura tanto el subsidio del Acuerdo 310 de 2013 como el propio del Acuerdo 05 de 2016, son los montos que deben corresponder como mínimo al valor de una extensión de tierra suficiente para desarrollar un proyecto productivo que, además de compensar el trabajo del beneficiario y su núcleo familiar, genere para los mismos un excedente capitalizable. Así las cosas, no debe perderse de vista que el propósito de los subsidios, conforme al espíritu normativo de la Ley 160 de 1994, es la garantía de la sostenibilidad económica de las familias rurales y el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales, así como la estimulación y fortalecimiento del tejido campesino que permita el desarrollo y la reforma rural integral, para lo cual se estableció un monto de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por considerarse que a partir de este monto

¹⁰ 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

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



es posible hablar de economía digna. Al respecto, estableció la Corte Constitucional¹¹:

“El corpus iuris que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”.

De lo anterior es posible advertir que los subsidios otorgados y por otorgar en favor de las familias campesinas, deben abarcar los montos que propicien las condiciones materiales y que alcancen la posibilidad real de adquirir un inmueble y acceder a un proyecto productivo que desarrolle la noción de la dignidad humana. Así, como pasará a explicarse, la administración estaría habilitada para corregir, con la anuencia del interesado, aquellas situaciones en las que se acredite en debida forma el incumplimiento de este estándar mínimo, aplicando para ello los instrumentos y mecanismos legales y reglamentarios a los que se encuentra inexorablemente atada.

- **Sobre las particularidades del procedimiento administrativo para el otorgamiento y materialización del Subsidio Integral de Reforma Agraria.**

Cabe resaltar, que el otorgamiento de subsidios presenta una serie de complejidades en cuanto a las situaciones de hecho y de derecho, y momentos procedimentales, tales como la postulación de los eventuales beneficiarios, la identificación y acreditación de las condiciones socio económicas del postulado, el reconocimiento jurídico mediante la expedición del acto administrativo, la ubicación, escogencia, concreción y perfeccionamiento del negocio jurídico de compraventa del inmueble mediante la protocolización de la compraventa en la que confluye el desembolso de los recursos a favor del vendedor del inmueble, para la posterior materialización de los montos para el desarrollo de los proyectos productivos, una vez que el beneficiario adquiera la calidad de propietario y beneficiario.

Por lo anterior, es preciso advertir sobre las dificultades para la culminación de los procedimientos y trámites relacionados con los subsidios, dado que se presentan dos momentos definitivos, los cuales no coinciden con la finalización del trámite como tal, es decir, la expedición del acto administrativo de reconocimiento del beneficiario, si bien establece el monto económico del subsidio, este no se concreta sino hasta el momento del perfeccionamiento del negocio jurídico, lo cual ha generado que más de 130 casos de

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C – 077 de 2017.



subsidios reconocidos en resoluciones, no hayan culminado la etapa de desembolsos, ya que las sumas o cuantías económicas se tornan insuficientes para acceder a un predio que desarrolle la noción de UAF productiva en términos rentables¹².

De lo anterior, es posible advertir que el otorgamiento de subsidios es un acto condicionado que requiere trámites adicionales para su materialización, y si bien, las resoluciones que lo otorgan son definitivas en cuanto al reconocimiento de derechos, lo cierto es, que los mismos solo rigen a partir de su efectiva culminación, lo cual se conoce como la ejecutividad de los actos administrativos.

- **Acerca de la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por el INCODER**

El artículo 93 de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *“Por la cual se expide el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”*, en su artículo 93 establece las causales de revocación, así:

“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”.*

Por su parte, la Sección Cuarta del Consejo de Estado recordó que la facultad de la Administración para revocar actos administrativos no incluye aquellos que han creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto, o reconocido un derecho de igual categoría, sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En ese escenario, indicó que este tipo de actos son aquellos en virtud de los cuales el destinatario resulta favorecido, en tanto se reconoce una situación jurídica subjetiva de ventaja, una prerrogativa o genera un impacto positivo o favorable respecto de la titularidad de un derecho.

¹² En el año 2013 el Salario mínimo se fijó en \$589.500, lo que equivale a la suma de \$33.012.000 para compra de predio; en el año 2014 el Salario mínimo se fijó en \$616.000, lo que equivale a la suma de \$34.496.000 para compra de predio; en el año 2015 el Salario mínimo se fijó en \$644.350, lo que equivale a la suma de \$36.083.600 para compra de predio. De acuerdo al SIDRA establecido en el Acuerdo N° 310 de 2013 establecido por el INCODER.



Lo anterior implica que si el acto no crea un derecho subjetivo o interés legítimo favorable y directo para un particular podrá ser revocado, en todo o en parte. Así mismo, precisa la alta corporación que los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales. La revocatoria directa puede cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos administrativos en firme¹³.

Ahora bien, siendo que el artículo 64 superior comporta, como se ha venido indicando, un mandato cualificado, en el sentido de que el acceso a la tierra que se concrete a través de la acción estatal debe cumplir con el estándar mínimo de dignidad que, a su vez, es medido a través del concepto de UAF, resultarían contrarias al anotado precepto constitucional -y por contera susceptibles de revocatoria directa- aquellas decisiones de la administración por las que se provea de mecanismos de acceso a tierras que se encuentren por debajo de los criterios técnicos para el desarrollo de un modelo de vida rentable y digno para las familias rurales.

Conviene anotar en este punto que, a juicio de esta oficina, el uso de la revocatoria directa como instrumento de solución o corrección está implícitamente permitido por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 y por el Acuerdo 05 de 2017. Y es que, si por mandato legal se ordena que los recursos se prioricen para la atención de solicitudes viabilizadas en vigencias anteriores ¿de que forma podría darse cumplimiento a la misma si no es mediante la revocatoria del acto administrativo por el que se otorgó o viabilizó el primer subsidio? cabe así mismo preguntarse ¿de que manera, sino es por vía de la revocatoria del subsidio previamente otorgado, se podrían concretar las ordenes judiciales a las que se refiere el artículo 9° numeral 3° del Acuerdo 05 de 2016?

Por otra parte y como resulta natural y obvio, las circunstancias que puedan dar cuenta de la tensión entre las disposiciones de rango constitucional y el respectivo acto administrativo deben ser objeto de plena verificación, pues no se trata de un asunto que pueda resolverse por el mero consentimiento o deseo del interesado o beneficiario, como si sucede cuando se presentan las circunstancias previstas en artículo 5° del pluricitado Acuerdo 05 de 2016.¹⁴

¹³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia N° 73001233100020080023701 (20566). C.P. Jorge Octavio Ramírez.

¹⁴ Téngase en cuenta entonces que si el beneficiario, por mera liberalidad, desea renunciar al subsidio que le fue adjudicado bajo el marco del Acuerdo 310 de 2010, procede la declaratoria de la pérdida de la fuerza ejecutoria del respectivo acto administrativo -que no su revocatoria-, con la consecuencial pérdida de los derechos originados en el procedimiento de adjudicación.



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

III. CONCLUSIONES

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

1. Que las resoluciones proferidas por el INCODER por las que se otorgaron o reconocieron los subsidios SIDRA (acuerdo 310 de 2013), pueden revocarse bajo la causal del numeral 1° del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, siempre que el interesado, además de dar su consentimiento, acredite que el valor del subsidio sea insuficiente para la adquisición de tierras y para el desarrollo de proyectos productivos que respondan a los criterios de la UAF.
2. Que, contrario a lo acontecido para los casos previstos por el artículo 5° del acuerdo 05 de 2016, la revocatoria directa de las resoluciones de otorgamiento de los SIDRA (acuerdo 310 de 2013) no debe conducir a la pérdida de los derechos originados en el marco del proceso de selección y calificación, sino a la simple variación del tipo de subsidio adjudicado.
3. Que las personas postuladas para ser beneficiarias de los subsidios SIDRA o SIRA, serán atendidos bajo los criterios y montos definidos en el acuerdo N° 05 del 30 de agosto de 2016 proferido por la ANT, bajo el criterio o principio de la situación más favorable, que se determine a partir de los criterios de las Unidades Agrícolas Familiares en función de los proyectos productivos, y que en todo caso, garantice la sostenibilidad del proyecto y que permita a cada unidad familiar remunerar su trabajo generando ingresos netos mínimos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), de acuerdo con el flujo de caja del proyecto productivo propuesto.

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 este sentido y teniendo en cuenta que el Decreto 2363 del 7 de diciembre de 2015 establece en su artículo 11, numeral 5°, como función de la Directora General la de: *“impartir criterios y lineamientos para la ejecución de los procesos de acceso a tierras y administración de los bienes fiscales patrimoniales de la Agencia y de las tierras baldías de la Nación”*, se recomienda a la Dirección de Acceso a Tierras gestionar la expedición de un lineamiento jurídico por parte de la Dirección General, a efectos de determinar mediante circular la definición de los criterios de atención a las familias beneficiarias de subsidios para acceso a tierras

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



El campo
es de todos

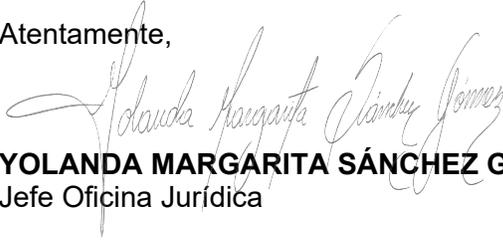
Minagricultura

 Agencia
Nacional de
Tierras



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

Atentamente,



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

*Elaboró: Marcos Arango.
Revisó: Gabriel 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