



MEMORANDO

28 de Octubre de 2020
Bogotá D.C., 2020-10-28 13:43



Al responder cite este Nro.
20201030253773

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

JULIA ELENA VENEGAS GÓMEZ
Subdirectora de Acceso a tierras en Zonas Focalizadas

DE: **YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**
Jefe Oficina Jurídica (E)

ASUNTO: Concepto jurídico solicitado con radicado 20204100151333.

De manera atenta doy respuesta al memorando de la referencia, por medio del cual se solicita a esta Oficina *“concepto jurídico con el fin de dar cumplimiento al Plan de Mejoramiento solicitado por la Oficina de Control Interno y determinar si el Consejo Directivo de la Agencia se extralimitó o no, así como el análisis de las posibles consecuencias jurídicas que se puedan presentar para los derechos consolidados de las personas que fueron adjudicatarias del SIRA en el marco de lo establecido en el Acuerdo 05 de 2016”*, conforme a la función asignada a esta Oficina en el numeral 8° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito pronunciarme de la siguiente manera:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo mencionado en la solicitud de concepto, en el informe final de Auditoría presentando por la Oficina de Control Interno frente a los procesos de adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA, que fueron adelantados durante el año 2016, bajo proceso de convocatoria de libre concurrencia en los municipios de Briceño y San Vicente del Caguán, la SATZF manifestó su desacuerdo frente a la observación, toda vez que en la misma se menciona que la asignación del subsidio SIRA, en dicho proceso, se realizó con desconocimiento de lo previsto en el artículo 101 de la Ley 1753.

Ante la situación planteada, esa Subdirección pone a consideración de la Oficina Jurídica, los siguientes cuestionamientos que surgen del informe de auditoría presentando por la Oficina de Control Interno, frente a la competencia y el manejo que dio el Consejo Directivo de la Agencia al expedir el Acuerdo 05 de 2016 en desarrollo del artículo 101 de la Ley 7153 de 2015, así:

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.

cju7-aER1J4-MCZL6-qBhN0e-YKw7q



“1- Si de acuerdo con lo expuesto en el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, el Consejo Directivo se extralimito al hablar de sujetos de atención para la adjudicación del SIRA en el Acuerdo 05 de 2016 y no de núcleo familiar, como lo dispone el referido artículo.

2- La Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, debió aplicar de manera taxativa el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015 y no el desarrollo que de él dio el Consejo Directivo de la Agencia al expedir el Acuerdo 05 de 2016, para adjudicar del SIRA”.

II. ANALISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

Antes de abordar el análisis de las inquietudes planteadas, es necesario recordar que por medio del Decreto Ley 2363 de 7 de diciembre de 2015, se creó la Agencia Nacional de Tierras –ANT- cuyo artículo 6º establece la estructura de la entidad, la cual se encuentra en cabecera del Consejo Directivo, quien junto al Director General, tienen a cargo la dirección y administración de la ANT, lo anterior, atendiendo lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto Ley 2363 de 2015.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el numeral 8º del artículo 4º del Decreto Ley 2363 de 2015, es función de la ANT, el otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.

A su vez, el artículo 20 de la ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”*, establece, entre otros asuntos, que el Subsidio Integral de Reforma Agraria, con cargo al presupuesto del INCODER o la entidad que haga sus veces, será otorgado por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos y podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierras y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socio económicas de los beneficiarios.

Precisado lo anterior procedemos a resolver su sus inquietudes, así:

1. A la primera:

Si bien no corresponde a esta Oficina Jurídica pronunciarse, por no ser de su competencia, acerca de *“Si de acuerdo con lo expuesto en el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, el Consejo Directivo se extralimitó al hablar de sujetos de atención para la adjudicación del SIRA en el Acuerdo 05 de 2016 y no de núcleo familiar, como lo dispone el referido artículo”*, lo cierto es que se expondrán algunas consideraciones respecto de los sujetos beneficiarios del subsidio y de la competencia del Consejo Directivo para la expedición del reglamento para el otorgamiento del mismo.

Para el efecto se transcribirán los artículos 20 y 24 de la ley 160 de 1994, vigentes en la época de expedición del Acuerdo 05 de 2016.



En primer lugar, se considera útil ver el contenido completo de los incisos del artículo 101 de la ley 1753 de 2015, así:

“ARTÍCULO 101. SUBSIDIO INTEGRAL DE REFORMA AGRARIA. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará 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, 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 Incoder. Los recursos destinados para el subsidio integral se priorizarán para la atención de las solicitudes pendientes que resultaron viables en la vigencia anterior.

(...)”.

De la lectura de las normas anteriormente transcritas se observa que no se encuentra expresamente consignada la expresión “*núcleo familiar*” al que alude su inquietud. En cambio, en el inciso segundo si se hace referencia a que el subsidio será otorgado a “*familias campesinas*”, expresión que, en criterio de esta oficina, puede ser entendida de manera amplia como el conjunto de beneficiarios que pudiesen resultar favorecidos con su otorgamiento, de los cuales podrían formar parte familias numerosas, menos numerosas e incluso personas individualmente consideradas, como se desprende de la literalidad del inciso primero del artículo 24 de la Ley 160 de 1994, al señalar que serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria (dentro de los cuales se encuentra el subsidio integral), los “*hombres y mujeres campesinos*” que cuenten con las condiciones y reúnan los requisitos allí previstos.

El artículo 24 citado, era del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el



abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.

Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.”. (Subrayado fuera del texto original)

Como puede verse, este artículo señalaba los requisitos generales que debían cumplir los beneficiarios de los programas de reforma agraria, en los que se menciona que serán destinatarios de los mismos los **hombres y mujeres campesinos** que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Respecto de la competencia del Consejo Directivo para la expedición del reglamento, tanto el inciso 4º del modificado artículo 20, como el inciso tercero del artículo 24 de la Ley 160 de 1994, facultaban a ese órgano directivo para la expedición de tal reglamento y, en sentir de esta oficina, establecer los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los sujetos de reforma agraria, así como la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales, de conformidad con lo previsto en el inciso 3º del artículo 24 de la citada ley.

Sumado a lo anterior, el numeral 7º del artículo 12 de la ley 160, estableció en cabeza del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, la función de:

“Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.” (Subrayas fuera de texto).

Nótese que de acuerdo con lo previsto tanto en la función transcrita, como en el artículo 24 de la Ley 160 de 1994, no se deduce que sea requisito la conformación de una familia para ser sujeto de reforma agraria y ser beneficiario de alguno de sus programas ya que esto resultaría restrictivo y excluyente para aquellos sujetos de reforma agraria que en la actualidad no cuentan con una familia o no desean conformarla.

En conclusión, a juicio de esta oficina jurídica, el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, el artículo 24 de la Ley 160 de 1994 y el numeral 1º del artículo 9º del Decreto-ley 2363 de 2015, tenía la competencia para establecer los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y campesina, y, además podía señalar la forma en que debía otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales, que contemplaba el capítulo IV de la Ley 160 de 1994.



2. A la segunda:

Con relación a esta inquietud, es necesario mencionar que tal como se expuso anteriormente, el artículo 24 de la Ley 160 de 1994, determinó que la Junta Directiva (Consejo Directivo), será quien establezca los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalar la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales. Lo anterior, partiendo de la base que serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Del mismo modo, en criterio de esta oficina, lo establecido en el inciso 4º del artículo 20, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, respecto de las facultades del Consejo Directivo para expedir el reglamento, en presencia de las circunstancias previstas en ese inciso, permiten colegir, que el Acuerdo 05 de 2016, fue expedido por el Consejo Directivo de la ANT, en pleno uso de sus facultades reglamentarias.

Por lo tanto, para otorgar el SIRA resultaba procedente dar aplicación al contenido del Acuerdo 05 de 2016, del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, ya que el mismo goza de la presunción de legalidad y estableció lo pertinente para el otorgamiento del subsidio.

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

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

Cordialmente,



YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica (E)

Proyecto: Jaime Duque Mejía

Revisó: Héctor Cárdenas

cju7-aER1J4-MCZL6-qBhN0e-YKw7q