

MEMORANDO

Bogotá D.C., jueves, 31 de mayo de 2018



Al responder cite este Nro.
20181030083293

PARA: ALEXANDER RIVERA ALVAREZ
Subdirector de Administración de Tierras de la Nación.

DE: ANDRÉS FELIPE GONZALEZ VESGA
Jefe de Oficina Jurídica (e)

ASUNTO: Su memorando 20184300044863. Reiteración concepto jurídico.

Cordial saludo,

Mediante el radicado del asunto reiteran solicitud de concepto jurídico, solventado en su momento por esta Oficina a través de memorando No. 20181030027383. La consulta elevada se relacionaba con la posibilidad de iniciar procedimientos de condición resolutoria frente adjudicatarios de predios adquiridos por Subsidio Integral de Tierras, los cuales con el aval del extinto INCODER cedieron a terceros el derecho de explotación para recibir a cambio una remuneración dineraria.

Dentro del contexto anterior, la Oficina Jurídica después de realizar un recuento del marco legal aplicable al denominado Subsidio Integral de Tierras, otrora definido por el artículo 24 de la entonces vigente Ley 820 de 2003, modificatorio del artículo 20 de la Ley 160 de 1994, realizó las siguientes precisiones:

"(...) Ahora bien, nótese que el marco jurídico del denominado Subsidio Integral de Tierras, permitía la transferencia de derechos en forma total o parcial respecto de la Unidad Agrícola Familiar adquirida mediante el Subsidio, siempre y cuando mediara la autorización expresa e indelegable del Consejo Directivo del Incoder, circunstancia trascendental que se debe verificar al momento de decidir el inicio o la terminación del procedimiento tendiente a declarar probado el acaecimiento de la condición resolutoria del subsidio entregado bajo esta modalidad, ya sea los que hacen alusión a procedimientos iniciados antes de la vigencia del Decreto 902 de 2010 o los que se inicien al amparo de su vigencia por la vía del procedimiento único, de conformidad con lo contemplado en su numeral 7 del artículo 58; de las anteriores resultas dependerán indefectiblemente las acciones judiciales y

 **GOBIERNO DE COLOMBIA**

administrativas derivadas del posible acaecimiento de la condición resolutoria del Subsidio Integral de Tierras."

No obstante lo precedente, la Subdirección de Tierras de la Nación, reitera la solicitud de concepto aduciendo que el caso planteado "(...) *no se trata de una venta si no de la omisión por parte de los adjudicatarios de explotar directamente el predio (...)*", por lo que nuevamente eleva los mismos interrogantes. En este sentido cabe precisar que dentro de las argumentaciones dadas en el concepto por esta oficina, no se procedió a darle tratamiento de transferencia de derecho de dominio por parte los adjudicatarios respecto de los predios objeto del subsidio integral de tierras, si no que se hizo alusión a la transferencia de derechos en forma total o parcial respecto de la Unidad Agrícola Familiar adquirida mediante el Subsidio, lo cual era consistente con la reglamentación que establecía el supuesto del literal d, artículo 24 del Decreto 1250 de 2004, respecto de "(...) *d) Abstenerse de enajenar o transferir el dominio, posesión u otro derecho sobre la Unidad Agrícola Familiar (UAF), dentro del término previsto en el artículo 25 de la Ley 160 de 1994, sin la autorización expresa e indelegable del Consejo Directivo del Incoder.*" (Negrilla Fuera de Texto).

Ahora bien, dadas las anteriores precisiones y teniendo en cuenta las dudas que persisten en cabeza de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, se procede a ampliar el concepto con la finalidad se zanjar cualquier interrogante suscitado. Así las cosas, en alusión a la pregunta concerniente a "*¿Se debe iniciar la condición resolutoria en contra de los adjudicatarios que no estén explotando directamente los predios; aunque esta situación haya sido avalada por el INCODER?*", la respuesta de esta Oficina Jurídica no puede ser otra distinta a la afirmativa, toda vez que de acuerdo a lo narrado por la Subdirección, los adjudicatarios del subsidio incurrieron de forma objetiva en la prohibición de enajenar o ceder derechos sobre la Unidad Agrícola Familiar, por lo que se deberá adelantar el respectivo procedimiento tendiente a declarar probado el acaecimiento de la condición resolutoria del subsidio entregado, respetando obviamente las garantías atinentes al derecho de defensa y contradicción de los adjudicatarios a lo largo de todo el proceso y, en especial a la probanza de las afirmaciones narradas en la solicitud de concepto que hacen mención a un posible vicio en el consentimiento por parte de los beneficiarios del subsidio.

Haciendo referencia a la segunda pregunta planteada por la Subdirección, sobre "*¿Qué acciones judiciales podría iniciar la ANT en contra de Empresas Comunitarias, Entidades sin ánimo de lucro o como se denominen los terceros que obtuvieron la cesión de los derechos de explotación de los adjudicatarios?*", corresponderá a los legitimados para actuar, en este caso los adjudicatarios del subsidio integral de tierras o, en su defecto, la Procuraduría General de la Nación, en calidad de Ministerio Público Agrario en función de la defensa de los intereses de los campesinos, ejercer las acciones judiciales pertinentes, como podría ser el caso de

la acción de nulidad contractual por presuntamente adolecer el contrato de alguno de los vicios de la voluntad, ya sea error, fuerza o dolo.

Por último, en lo relativo a la tercera pregunta alusiva a si *¿Los contratos celebrados entre el tercero y el Empresa Comercial (Ingenio azucarero), son plenamente válidos o pueden estar viciados de nulidad?*, es del resorte de los Jueces de la República conforme las atribuciones otorgadas por la Constitución y la Ley, pronunciarse sobre la validez o nulidad de dichos actos jurídicos, por lo que esta Oficina Jurídica no emitirá concepto sobre el particular.

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

Atentamente,



ANDRÉS FELIPE GONZALEZ VESGA
Jefe de Oficina Jurídica (e)

 Proyectó: E. Barrero.



GOBIERNO DE COLOMBIA

MEMORANDO

Bogotá D.C., jueves, 15 de febrero de 2018

20181030027383

Al responder cite este Nro.
20181030027383

PARA: JAVIER ANDRÉS FLÓREZ HENAO
Director de Acceso a Tierras

ALEXANDER RIVERA ÁLVAREZ
Subdirector de Administración de Tierras de la Nación

DE: NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

ASUNTO: Su memorando 20174300127073 - Solicitud Concepto Jurídico.

De acuerdo con la consulta elevada por la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, relacionada con la posibilidad de iniciar procedimientos de condición resolutoria frente adjudicatarios de predios adquiridos por Subsidio Integral de Tierras, los cuales con el aval del extinto INCODER cedieron a terceros el derecho de explotación para recibir a cambio una remuneración dineraria, conforme las funciones previstas para la Oficina Jurídica en el numeral 7° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico en los siguientes términos:

El denominado Subsidio Integral Tierras - SIT de que trata la solicitud de concepto jurídico, era definido por el artículo 24 de la entonces vigente Ley 820 de 2003, modificatorio del artículo 20 de la Ley 160 de 1994; dicho artículo 24 señalaba:

"Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior.

 **GOBIERNO DE COLOMBIA**

El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria..."

Acto seguido en los artículo 25 y 26 de la citada Ley, las facultades de administración, otorgamiento y condiciones de ejecución del Subsidio Integral fueron radicadas en cabeza del extinto INCORA, estableciéndose a su vez que los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinarían sus compromisos y responsabilidades, cuyo incumplimiento generaría el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo.

Ahora bien, la ley 812 de 2003 fue objeto de reglamentación en lo referente al SIT, a través del Decreto 1250 de 2004 *"Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria."*, el cual en el Capítulo III reguló lo relativo a los contratos y funcionamiento del Subsidio, disponiendo en el artículo 12 las obligaciones mínimas que los beneficiarios deberían contraer al momento de suscribir los contratos de operación. En este sentido el literal d, artículo 24 del Decreto *ibídem* prescribió:

"d) Abstenerse de enajenar o transferir el dominio, posesión u otro derecho sobre la Unidad Agrícola Familiar (UAF), dentro del término previsto en el artículo 25 de la Ley 160 de 1994, sin la autorización expresa e indelegable del Consejo Directivo del Incoder. En ningún caso, se permitirá el arrendamiento de la Unidad Agrícola Familiar;" (Negrilla fuera de texto)

De acuerdo a lo anterior, nótese que la prohibición de enajenar derechos sobre la Unidad Agrícola Familiar (UAF) relativa al Subsidio Integral, no era una limitante absoluta, sino que eventualmente era permitida si mediaba la autorización expresa e indelegable del Consejo Directivo del Incoder. En este sentido, el Acuerdo 198 de 2009 del Consejo Directivo del Incoder, mediante el cual se estableció en su momento el reglamento general para la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio integral para la adquisición de tierras bajo condición resolutoria, indicó en su artículo 6 los hechos constitutivos del cumplimiento de la mencionada condición resolutoria dentro de los 12 años siguientes a la adjudicación del subsidio, prescribiendo en literal a como supuesto de incumplimiento *"La enajenación o arrendamiento del terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12)*

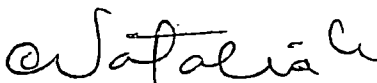
años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable del consejo directivo del Incoder.” En igual sentido el parágrafo del mismo artículo expresó que en “En todo caso, cuando el consejo directivo autorice al beneficiario del subsidio la enajenación total o parcial de la unidad agrícola familiar, UAF, no se considerará tal hecho como constitutivo del cumplimiento de la condición resolutoria.”

Ahora bien, nótese que el marco jurídico del denominado Subsidio Integral del Tierras, permitía la transferencia de derechos en forma total o parcial respecto de la Unidad Agrícola Familiar adquirida mediante el Subsidio, siempre y cuando mediara la autorización expresa e indelegable del Consejo Directivo del Incoder, circunstancia trascendental que se debe verificar al momento de decidir el inicio o la terminación del procedimiento tendiente a declarar probado el acaecimiento de la condición resolutoria del subsidio entregado bajo esta modalidad, ya sea los que hacen alusión a procedimientos iniciados antes de la vigencia del Decreto 902 de 2107 o los que se inicien al amparo de su vigencia por la vía del procedimiento único, de conformidad con lo contemplado en su numeral 7 del artículo 58; de las anteriores resultas dependerán indefectiblemente las acciones judiciales y administrativas derivadas del posible acaecimiento de la condición resolutoria del Subsidio Integral de Tierras.

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

Atentamente,



NATALIA HINCAPIÉ CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: E. Barrero 

MEMORANDO

Bogotá D.C., martes, 20 de marzo de 2018



Al responder cite este Nro.
20184300044863

PARA: NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

DE: ALEXANDER RIVERA ÁLVAREZ
Subdirector de Administración de Tierras de la Nación

ASUNTO: Reiteración memorando No. 20174300127073.
Solicitud de Concepto Jurídico

Apreciada doctora Natalia,

A través de la comunicación citada en el asunto, se solicitó concepto jurídico encaminado a determinar las acciones que la Agencia Nacional de Tierras debe desplegar en relación con los casos en los que se identificó que los adjudicatarios de predios adquiridos por subsidio integral de tierras, con autorización del INCODER, cedieron a terceros el derecho/deber de explotación del predio a cambio de una remuneración económica.

Si bien es cierto, su oficina se pronunció a través de memorando No. 20181030027383 del 15 de febrero de 2018, la respuesta hacia referencia al caso hipotético de una venta dentro del término de la condición resolutoria con autorización del Consejo Directivo del INCODER.

Por lo anterior, reiteramos nuestra solicitud precisando que no se trata de una venta, sino de la omisión por parte de los adjudicatarios de explotar directamente el predio, bajo la siguiente argumentación:

"El artículo 25 de la Ley 160 de 1994, establece que una de las obligaciones de los adjudicatarios es la explotación adecuada y directa por él o por el núcleo familiar. En consonancia, para los casos donde se suscribieron contratos de operación se señaló que los adjudicatarios podían explotar los predios bajo figuras asociativas y nombrar un representante o administrador; sin embargo, esto no quiere decir que la explotación se desplazaba a terceros.

Situación Fáctica:

Al hacer seguimiento en casos donde presuntamente acaeció la condición resolutoria, hemos encontrado que existe el adjudicatario que no está explotando, pero está pendiente del predio. Existe una Empresa Comunitaria o una entidad sin ánimo de lucro a quienes los adjudicatarios les cedieron sus derechos de explotación, generando a su vez la celebración de contratos entre la Empresa Comunitaria o la entidad sin ánimo de Lucro con Empresas comerciales (ingenios azucareros).

Al revisar el expediente, hay soportes que estos actos jurídicos fueron de conocimiento del INCODER, consentidos y avalados por dicha entidad.



GOBIERNO DE COLOMBIA

Hay casos en los que los adjudicatarios manifiestan que no estuvieron de acuerdo con los acuerdos y que presuntamente fueron presionados para ceder los derechos de la explotación. A la fecha, solicitan que les entreguen sus tierras para poder explotarla directamente.

A toda luz, esta Subdirección considera que se desdibujó el objeto de la Ley 160 de 1994, norma vigente para el momento de las adjudicaciones la cual previó que es "deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

(...)

Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento."

Conforme con lo anterior y en cumplimiento de los numerales 7 y 8 del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, le reiteramos se sirva conceptuar sobre:

1. ¿Se debe iniciar la condición resolutoria en contra de los adjudicatarios que no estén explotando directamente los predios; aunque esta situación haya sido avalada por el INCODER?
2. ¿Qué acciones judiciales podría iniciar la ANT en contra de Empresas Comunitarias, Entidades sin ánimo de lucro o como se denominen los terceros que obtuvieron la cesión de los derechos de explotación de los adjudicatarios?
Lo anterior, teniendo en cuenta que existe soporte documental del aval a estos negocios jurídicos, por parte del INCODER y la adjudicación aún se encuentra dentro del término de la condición resolutoria.
3. Para el caso en concreto ¿Los contratos celebrados entre el tercero y el Empresa Comercial (Ingenio azucarero), son plenamente válidos o pueden estar viciados de nulidad?

Cordialmente,

ALEXANDER RIVERA ÁLVAREZ

Subdirector de Administración de Tierras de la Nación

Anexos: uno (CD, Expediente predio Hacienda Pisamal)
Preparó y Revisó: Olga Lucía Barrera G.
Aprobó: Liliana Riascos

MEMORANDO

Bogotá D.C., miércoles, 15 de noviembre de 2017

Al responder cite este Nro.
20174300127073

PARA: NATALIA ANDREA HINCAPIE CARDONA
Jefe Oficina Jurídica

DE: NUBIA ELENA PACHECO GÓMEZ
Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación

ASUNTO: Solicitud de Concepto Jurídico

Apreciada doctora Natalia,

En forma atenta le informamos que esta Subdirección en cumplimiento de sus funciones, específicamente lo contemplado en el numeral 5, artículo 25 del Decreto 2363 de 2015, ha identificado casos en los que el extinto INCODER autorizó o avaló figuras jurídicas tales como cuentas en participación o contratos de administración agrícola por medio de los cuales los adjudicatarios de predios adquiridos por Subsidio Integral de Tierras cedieron a terceros el derecho/deber de explotación para recibir a cambio una remuneración dineraria.

El artículo 25 de la Ley 160 de 1994, establece que una de las obligaciones de los adjudicatarios es la explotación adecuada y directa por él o por el núcleo familiar. En consonancia, para los casos donde se suscribieron contratos de operación se señaló que los adjudicatarios podían explotar los predios bajo figuras asociativas y nombrar un representante o administrador; sin embargo, esto no quiere decir que la explotación se desplazaba a terceros.

Situación Fáctica:

Al hacer seguimiento en casos donde presuntamente acaeció la condición resolutoria, hemos encontrado que existe el adjudicatario que no está explotando, pero está pendiente del predio. Existe una Empresa Comunitaria o una entidad sin ánimo de lucro a quienes los adjudicatarios les cedieron sus derechos de explotación, generando a su vez la celebración de contratos entre la Empresa Comunitaria o la entidad sin ánimo de Lucro con Empresas comerciales (ingenios azucareros).



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

Al revisar el expediente, hay soportes que estos actos jurídicos fueron de conocimiento del INCODER, consentidos y avalados por dicha entidad.

Hay casos en los que los adjudicatarios manifiestan que no estuvieron de acuerdo con los acuerdos y que presuntamente fueron presionados para ceder los derechos de la explotación. A la fecha, solicitan que les entreguen sus tierras para poder explotarla directamente.

A toda luz, esta Subdirección considera que se desdibujó el objeto de la Ley 160 de 1994, norma vigente para el momento de las adjudicaciones la cual previó que es *"deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina."*

(...)

Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento."

Conforme a lo anteriormente narrado y con fundamento en los numerales 7 y 8 del artículo 13 del Decreto 2362 de 2015, con todo comedimiento, le solicitamos se sirva conceptuar sobre:

1. ¿Se debe iniciar la condición resolutoria en contra de los adjudicatarios que no estén explotando los predios?; aunque esta situación fue avalada por el INCODER.
2. ¿Qué acciones judiciales se pueden iniciar contra las Empresa Comunitarias, Entidades sin ánimo de lucro, o como se denomine el tercero que obtuvo la cesión de derechos de explotación de los adjudicatarios? Con aval del INCODER.
3. ¿Los contratos celebrados entre el tercero y el Empresa Comercial (Ingenio azucarero), es plenamente válido o pueden estar viciados de nulidad?, en caso afirmativo, ¿cuál es la acción judicial a iniciar?
4. ¿Qué tipo de acción se debe iniciar contra los funcionarios del extinto INCODER que estuvieron inmersos en la celebración de los negocios jurídicos narrados en este escrito?

Cordialmente,


NUBIA ELENA PACHECO GÓMEZ

Subdirectora de Administración de Tierras de la Nación

Preparó y Revisó: Olga Lucía Barrera G.

 MINAGRICULTURA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ · EQUIDAD · EDUCACIÓN