



MEMORANDO

17 de Abril de 2019

20191030058753

Al responder cite este Nro.
20191030058753

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

DE: JORGE ANDRÉS GAITÁN SANCHEZ
Jefe (E) Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico frente a Contrato de Comodato No. 113 de 2005 suscrito entre el Municipio de Pereira y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Rad. 20184200197733

Cordial saludo,

De acuerdo con la consulta solicitada, me permito emitir concepto jurídico, conforme las funciones previstas para la Oficina Jurídica en el numeral 7° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, en los siguientes términos:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

La Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión eleva concepto a raíz del estudio realizado al expediente del predio denominado "La Cachucha", ubicado en la vereda La Bella, municipio de Pereira (Risaralda), específicamente con lo relacionado al contrato de comodato No. 113 de 2005 de fecha 24 de noviembre, suscrito entre la alcaldía del municipio de Pereira y el extinto Incoder. En este orden, me permito citar lo señalado en la solicitud de concepto jurídico:

"(...)"

"Una vez realizadas las anteriores precisiones, es del caso advertir que sobre el Lote No. 2, versa el contrato de comodato No. 113 de 2005 de fecha 24 de noviembre, suscrito entre la alcaldía del municipio de Pereira y el extinto Incoder, el cual tenía por objeto entregar a título de comodato o préstamo de uso la Proción de terreno denominada Lote No. 2 del predio La Cachucha, con el fin de desarrollar proyectos productivos incluidos en el plan de desarrollo "Pereira convive y Pereira incluye". Así, se pactó de la siguiente manera: "El plazo de ejecución del presente contrato se pacta en CINCO (5) años a partir de la fecha de suscripción del acta de entrega del bien objeto del presente contrato de comodato, previa aprobación de la garantía única que debe constituir EL COMODATARIO para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que adquiera con el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER, término que podrá ser prorrogado

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



por un periodo igual al inicialmente pactado, si alguna de las partes no manifiesta por escrito a la otra, con una antelación de treinta (30) días calendario, su voluntad de darlo por terminado”.

No obstante, en el año 2006 la alcaldía de Pereira solicitó al Incoder autorización para ceder el contrato de comodato a la Cooperativa Agropecuaria de Pereira, argumentando falta de recursos económicos para el desarrollo del proyecto. Así las cosas, en el expediente reposa oficio del cual no se puede establecer fecha, por medio del cual el Incoder autoriza la cesión del contrato referido.

La cesión del contrato de comodato se realizó a través del contrato de cesión No. 00637 de 2007 suscrito entre la Alcaldía de Pereira y la Cooperativa Agropecuaria de Pereira.

Posteriormente, mediante oficio de fecha 15 de septiembre de 2015 el Director Territorial del Incoder Pereira le informa al Alcalde municipal de Pereira el interés de no prorrogar el contrato de comodato No. 113 de 2005. Esta información genera los siguientes interrogantes:

- 1. ¿Cuál es el estado jurídico del contrato de comodato No. 113 del 24 de noviembre de 2015?*
- 2. En virtud de la cesión realizada al contrato de comodato, ¿cuál es la entidad que debía ser notificada de la no prórroga del contrato?*
- 3. ¿Podría entenderse que el plazo de ejecución del contrato se ha venido prorrogando automáticamente?*
- 4. ¿Se podría entender que al no existir más el objeto para el cual fue suscrito el contrato de comodato, este terminó?*
- 5. En caso de estar vigente el comodato, ¿cuál sería el área de la Agencia Nacional de Tierras competente para adelantar su liquidación?*
- 6. Dado que el comodatario actual es la Cooperativa Agropecuaria de Pereira y que en virtud de dicho contrato 11 familias campesinas han estado explotando el predio, ¿la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión podría adelantar las acciones tendientes a la adjudicación del inmueble a favor de estas familias?*
- 7. ¿El contrato de comodato podría entenderse como una autorización de ingreso al predio a las familias campesinas asociadas en la Cooperativa Agropecuaria de Pereira, de conformidad con los preceptos del Acuerdo 349 de 2014?*
- 8. ¿La ocupación que realizan las 11 familias campesinas en el lote No. 2 del predio la Cachucha podría entenderse como una ocupación regular o irregular?*
- 9. Para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a la adjudicación del predio a las 11 familias asociadas en la Cooperativa comodataria, ¿es indispensable la liquidación del contrato de comodato?*

Por lo anterior, se remite la información antes relacionada en aras de que se inicie el estudio del caso, con el fin de establecer la condición actual de tenencia del remanente de hectáreas del predio La Cachucha, y una vez resueltos los interrogantes, poder establecer las actuaciones a seguir frente al mismo por parte de esta dependencia.”

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

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



Antes de efectuar el desarrollo del presente concepto, debemos recordar que el Decreto Ley 2365 del 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y dispuso su liquidación; asimismo el Decreto Ley 2363 del 07 de diciembre de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT-, fijando su objeto y estructura:

“Artículo 3°. Objeto: La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación”.

Posteriormente, el artículo 38 del decreto *ibidem*, prescribió que, a partir de su entrada en vigencia, todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras, siendo hoy la ANT la entidad encargada del sector agricultura de asumir los asuntos que la ley le confirió al extinto Incoder frente a los temas de ordenamiento social de la propiedad rural.

Dicho lo anterior sobre aspectos competenciales de la ANT y, entrando en materia frente al concepto elevado, tenemos que El Estatuto General de Contratación Pública, respecto de los contratos estatales estableció en su artículo 32 que estos son todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades estatales, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen en esa misma Ley. En este sentido, se observa claramente que el contrato de comodato No. 113 de 2005, suscrito entre la alcaldía del municipio de Pereira y el extinto Incoder, se encuentra dentro del supuesto contemplado en la Ley 80 de 1993, erigiéndose en un contrato estatal al haberse celebrado entre entidades estatales.

Así las cosas, conforme lo señalado por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión frente al plazo de ejecución del contrato de comodato, se observa que este fue pactado en 5 años contados a partir del acta de entrega del predio, previa aprobación de la garantía única, “...**término que podrá ser prorrogado por un periodo igual al inicialmente pactado, si alguna de las partes no manifiesta por escrito a la otra, con una antelación de treinta (30) días calendario, su voluntad de darlo por terminado**”. (Negrilla fuera de texto).

En alusión a lo resaltado sobre la prórroga del contrato, observamos que estaríamos en presencia de un clausula referida a la prórroga automática del mismo, las cuales, según jurisprudencia decantada del Consejo de Estado, no se pueden pactar en los contratos estatales:



“(…) De lo expuesto se puede concluir que las prórrogas automáticas no pueden pactarse en ningún contrato estatal. También, que las cláusulas de prórroga de los contratos estatales no confieren un derecho automático a un mayor plazo, sino que contienen solamente la posibilidad de que al terminarse el plazo inicial, las partes acuerden su continuación dentro de los límites que imponga la ley al momento de prorrogar.”¹

De igual manera, el Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, indicó que una entidad pública no puede establecer en un contrato la prórroga automática, teniendo en cuenta que su contenido es violatorio de los principios de la contratación pública, al no permitir que los ciudadanos participen en igualdad de condiciones del proceso contractual y favorecer a una persona en particular.² Asimismo, esta Oficina Jurídica al conceptuar sobre un caso similar, referido contratos estatales de arrendamiento, resaltó que las cláusulas mediante la cual se pactan prorrogas automáticas, son ineficaces, es decir que no producen efectos y se tienen por no escritas, sin necesidad de declaración judicial.³

Lo expuesto en líneas precedentes sobre la imposibilidad de pactar prorrogas automáticas en los contratos estatales y el hecho de que estas no confieren un derecho automático a mayor plazo, deviniendo en su ineficacia, nos da lugar a concluir que la cláusula establecida en el contrato de comodato No. 113 de 2005, suscrito entre la alcaldía del municipio de Pereira y el extinto Incoder, no produce efectos jurídicos, por lo que al haber transcurrido un plazo de 5 años desde del acta de entrega del predio y la aprobación de la garantía única, y al haberse vencido dicho plazo y no efectuarse acuerdo entre las partes sobre su continuación, **el contrato de comodato se encontraría terminado por haberse cumplido el plazo pactado**; en estos términos la Oficina Jurídica considera solventada la primera pregunta planteada en la solicitud de concepto jurídico y, en la misma lógica, absueltas la preguntas número 3 y 4, referente a si *¿Podría entenderse que el plazo de ejecución del contrato se ha venido prorrogando automáticamente?*, y si *¿Se podría entender que al no existir más el objeto para el cual fue suscrito el contrato de comodato, este terminó?*

En alusión a la segunda pregunta realizada, donde se indica *“En virtud de la cesión realizada al contrato de comodato, ¿cuál es la entidad que debía ser notificada de la no prórroga del contrato?”*, en razón a lo expuesto, debemos aseverar que no era lo procedente notificar la no prórroga del contrato, toda vez que al no manifestarse un acuerdo entre las partes sobre su continuidad, tal como se explicó, el contrato se encuentra terminado por vencimiento del plazo. No obstante, teniendo en cuenta lo narrado por la Subdirección frente a la cesión del contrato de comodato, mediante el contrato de cesión No. 00637 de 2007 suscrito entre la Alcaldía de Pereira y la

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de diciembre de 2006, Rad. 15239.

² Concepto Sala de Consulta y Servicio de diecinueve (19) de mayo de dos mil diez (2010), Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00005-00(1984)

³ Ver Concepto Oficina Jurídica ANT de 02 de noviembre de 2017, radicado 20171030121833.



Cooperativa Agropecuaria de Pereira, la persona jurídica, respecto de la cual, eventualmente se debía surtir algún tipo de notificación o comunicación, era la Cooperativa Agropecuaria de Pereira, en virtud precisamente de la mencionada cesión, valiendo la pena citar, lo dicho en sentencia del Consejo de Estado de fecha 12 de Agosto de 2013, Consejero Ponente Enrique Gil Botero, en alusión a la definición del contrato de cesión:

“Consiste en la sustitución de uno de los extremos de la relación contractual, y se efectúa tanto en negocios de tracto sucesivo como de ejecución instantánea -que no se hayan cumplido total o parcialmente, según dispone el artículo 887 del Código de Comercio⁴-.“

Además, cualquiera de las partes –contratante o contratista- puede sustituirse por un tercero –llamado cesionario-, quien en adelante será el titular de los derechos y obligaciones que proceden del contrato, ocupando material y jurídicamente la posición que antes tenía el cedente, lo que implica, para éste, la extinción de su relación jurídica, para ser transferida al cesionario, quien en adelante ostentará la calidad de contratista –toda vez que en materia contractual estatal lo común es la cesión del contratista, aunque ya se dijo que también aplica respecto del contratante⁵- y a quien la administración exigirá el cumplimiento de las obligaciones.”

⁴ “El artículo 887 del Código de Comercio establece: “En los contratos mercantiles de ejecución periódica o sucesiva cada una de las partes podrá hacerse sustituir por un tercero, en la totalidad o en parte de las relaciones derivadas del contrato, sin necesidad de aceptación expresa del contratante cedido, sino por la Ley o por estipulación de las mismas partes no se ha prohibido o limitado dicha sustitución.”

“La misma sustitución podrá hacerse en los contratos mercantiles de ejecución instantánea que aún no hayan sido cumplidos en todo o en parte, y en los celebrados intuitu *personae*, pero en estos casos será necesaria la aceptación del contratante cedido.”

⁵ “Por ejemplo, la Ley 1507 impone la cesión de una entidad estatal en otra, en los siguientes términos: “Art. 21. **LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS Y CESIÓN DE LA POSICIÓN CONTRACTUAL, JUDICIAL Y ADMINISTRATIVA.** Todos los contratos celebrados por la Comisión Nacional de Televisión para la atención de gastos de funcionamiento deberán ser terminados y liquidados por la Comisión Nacional de Televisión – en Liquidación.

“Por Ministerio de la presente ley, las entidades públicas a las que se transfieren las funciones de la Comisión Nacional de Televisión la sustituirán en la posición contractual de los demás contratos, de acuerdo con la distribución de funciones que la presente ley ordena.

“De la misma manera, las mencionadas entidades sustituirán a la Comisión Nacional de Televisión en la posición que esta ocupe en los procesos judiciales en curso, incluyendo arbitramentos en que esta participe en cualquier calidad.

“Igualmente tales entidades públicas continuarán sin solución de continuidad, con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la entrada en vigencia de la presente ley.

“La Comisión Nacional de Televisión, en liquidación, coordinará con dichas entidades el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos 2o, 3o y 4o de este artículo.”



Continuando con los interrogantes efectuados por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, respecto de la pregunta número 5, la cual señala que *“En caso de estar vigente el comodato, ¿cuál sería el área de la Agencia Nacional de Tierras competente para adelantar su liquidación?”* Sobre el particular, partiendo de la base que el contrato de comodato, tal como se indicó, al haber acaecido una de las modalidades de terminación normal de los contratos estatales por vencimiento del plazo pactado, entendiendo que la figura de la terminación no es más que la finalización o extinción de la vigencia de un determinado vínculo obligacional de la Administración⁶, resulta importante referirnos brevemente a la liquidación de los contratos y los plazos prescritos en la ley para efectuarla, previendo el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. DEL PLAZO PARA LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación previa notificación o convocatoria que le haga la entidad, o las partes no lleguen a un acuerdo sobre su contenido, la entidad tendrá la facultad de liquidar en forma unilateral dentro de los dos (2) meses siguientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C. C. A.

Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá ser realizada en cualquier tiempo dentro de los dos años siguientes al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores, de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 136 del C. C. A.

Los contratistas tendrán derecho a efectuar salvedades a la liquidación por mutuo acuerdo, y en este evento la liquidación unilateral solo procederá en relación con los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.”

Así las cosas, si no se presenta por mutuo acuerdo la liquidación del contrato estatal de conformidad con los términos del artículo anterior, la entidad tiene la facultad de liquidar unilateralmente el contrato, para lo cual dispone de un plazo de dos meses. Una vez vencido el plazo para liquidar unilateralmente del contrato, la ley permite que el contrato sea objeto de liquidación, dentro de los dos años siguientes al vencimiento de dicho plazo. Este término corresponde a la posibilidad de interponer las acciones judiciales contra el

⁶ Ver Sentencia de mayo 11 de 1990, expediente 5335. Magistrado Ponente, doctor Carlos Betancur Jaramillo.



contrato. Esa liquidación puede darse de común acuerdo o de manera unilateral por la Entidad Estatal.⁷

En este sentido, los plazos para llevar a cabo la liquidación son preclusivos, por lo cual si no tiene lugar en ellos, la Entidad Estatal pierde la competencia para liquidar el contrato.⁸ En consecuencia, en tratándose de la dependencia competente de la Agencia Nacional de Tierras para llevar a cabo la liquidación del contrato de comodato objeto de consulta, al haberse vencido los plazos normativos en donde se podría efectuar la liquidación del contrato, la ANT no tiene competencia para proceder a la misma, por lo que por sustracción de materia, ninguna de sus dependencias la ostentaría.

Por otro lado, en lo atinente a las últimas preguntas elevadas en la solicitud de concepto, relacionadas con la posibilidad de que la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión adelante acciones tendientes a la adjudicación del inmueble en favor de las familias que fueron beneficiarias del contrato de comodato, o si este mismo podría entenderse como autorización de ingreso al predio por parte de estas familias en los términos del Acuerdo 349 de 2014 o, si su ocupación sería regular o irregular y, por último si es necesaria la liquidación del contrato a efectos de llevar a cabo la adjudicación del predio, procede esta oficina a condensar su correspondiente respuesta en los siguientes argumentos:

Frente a lo anterior, el Acuerdo 349 de 2014 *“Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y se deroga el Acuerdo número 266 de 2011”*, tiene por objeto, entre otros asuntos, reglamentar el procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita y el procedimiento especial en caso de ocupación de hecho de parcelas.

El mismo Acuerdo en cita, en su artículo 1º realiza definiciones de los aspectos más relevantes que tocan la regularización de los predios de naturaleza fiscal patrimonial que antes pertenecían al extinto Incoder y hoy día se encuentran en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras. En este orden, me permito citar algunas definiciones de relevancia para el presente concepto:

“Adjudicación: Acto jurídico definitivo por medio del cual la administración otorga el derecho de dominio sobre un bien inmueble a un sujeto de reforma agraria, como conclusión de un procedimiento previo.

Regularización: Es el procedimiento administrativo mediante el cual se adjudica el predio del Fondo Nacional Agrario, a quien cumpliendo con los requisitos de ley

⁷ Ver Colombia Compra Eficiente file:///E:/Varios%202018/guia_de_liquidacion_de_los_contratos_estatales.pdf

⁸ 11 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 153 de 6 de agosto de 2003. Magistrado Ponente: Augusto Trejos Jaramillo.



vigentes para la época de ocupación, lo ha venido ocupando y explotando de manera regular y lícita.

Ocupación: Es el acto por el cual una persona ingresa y explota los predios del Fondo Nacional Agrario, en actividades productivas agropecuarias. La ocupación se clasifica en regular e irregular.

Ocupación de hecho: Es la ocupación irregular de predios o parcelas del Fondo Nacional Agrario, y se evidencia cuando el ocupante no es sujeto de reforma agraria, su ingreso fue sin autorización del Incora o del Incoder, y por lo tanto, no puede reconocerse como ocupante regular y se debe recuperar la parcela o predio para ser destinado a reforma agraria.”

Por su parte del artículo 5 *ibidem*, al hacer alusión a las expectativas legítimas de ocupantes de predios del Fondo Nacional Agrario, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 5o. EXPECTATIVAS LEGÍTIMAS. *Los ocupantes de los predios del Fondo Nacional Agrario que no hayan consolidado su situación jurídica individual y concreta conforme al artículo 58 de la Constitución Política y las normas agrarias vigentes, tienen apenas una expectativa legítima frente a la adjudicación, salvo aquellos que conforme con las disposiciones del capítulo IV del presente Acuerdo sean declarados como ocupantes de hecho.*

En consecuencia, los ocupantes de hecho y quienes legítimamente han sido beneficiarios de la destinación o asignación provisional, comodato, reserva, arrendamiento, usufructo o cualquier tipo de tenencia de los predios ingresados al Fondo Nacional Agrario, no podrán alegar en ningún caso posesión o derecho adquirido a la adjudicación del inmueble respectivo.”

Tal como se expuso, el Acuerdo *ibidem* se ocupa, entre otros, de la reglamentación del procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita y, asimismo sobre el procedimiento especial en caso de ocupación de hecho de parcelas, lo cual de manera previa a adoptar la ruta de uno u otro, conforme las pruebas allegadas al expediente, la dependencia competente de la Agencia, en este caso la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, le corresponde determinar si las condiciones de los ocupantes de los predios del FNA, se adecuan a los supuestos que de un ocupante regular o, por el contrario, a los establecidos para los ocupantes de hecho. Así las cosas, el Capítulo III al tratar el procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita, señala en su artículo 12:

“ARTÍCULO 12. REGULARIZACIÓN DE PREDIOS. *Para la adjudicación de los predios del Fondo Nacional Agrario a personas que hayan ingresado a los predios o parcelas con autorización del Instituto por cualquier medio, se adelantará el siguiente procedimiento:”*

Por su parte, el Capítulo V *ibidem*, al prescribir el procedimiento especial en caso de ocupación de hecho de parcelas, enlista las causales respecto de las cuales se podría considerar ocupante de hecho a una persona y, por consiguiente, se ordenaría la apertura de dicho procedimiento especial. El artículo 23 en cita establece:

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



“ARTÍCULO 23. OCUPACIÓN DE HECHO. Es ocupación de hecho para efectos de este acuerdo, el ingreso individual o colectivo a un predio del Fondo Nacional Agrario en alguna de las siguientes circunstancias:

1. Las situaciones de ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario respecto de los cuales, con anterioridad, hubiere existido una ocupación previa de otro campesino autorizada por el Instituto, aunque respecto de aquel no se haya alcanzado a dictar, notificar o registrar la resolución de adjudicación.
2. La ocupación efectuada con posterioridad a la declaratoria de caducidad administrativa.
3. La ocupación de predios del Fondo Nacional Agrario cuya ocupación se haya dado sin autorización del Instituto.
4. Cuando a consideración del instituto, existan razones que ameriten adelantar la actuación administrativa en casos en los cuales no se tenga la certeza o claridad sobre el procedimiento de selección efectuado o aquel este viciado de alguna irregularidad.

Ahora bien, en relación a las preguntas 6, 7 y 8 formuladas y estrictamente apegados a lo señalado por la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión, se torna jurídicamente viable afirmar que a esta le corresponde adelantar las acciones tendientes a la regularización del predio denominado “*Porción de terreno denominada Lote No. 2 del predio La Cachucha*”, en razón a que, de los hechos narrados y circunstancias de ocupación descritas por la Subdirección, la situación de los ocupantes no se subsume en alguna de las previstas en el artículo 28 *ibidem* para los ocupantes de hecho de predios del Fondo Nacional Agrario y, por el contrario se encuadraría en el supuesto del artículo 12 previsto para efectos de la regularización de predios del FNA, en cuanto a que el ingreso al predio, en virtud del contrato de comodato, se dio bajo el supuesto del consentimiento del extinto Incoder, por lo que esta hipótesis genera el adelantamiento del procedimiento contemplado en el Capítulo III para los predios ocupados de manera regular y lícita, siendo pertinente reiterar que esta conclusión se basa en los hechos descritos por el área misional, siendo de su responsabilidad la valoración probatoria del caso particular.

En lo atiente a la pregunta número 9, siendo consecuentes a todo lo expuesto en el presente concepto, por mera contraposición lógica no podríamos predicar sobre la necesidad de llevar a cabo la liquidación del contrato de comodato en forma previa a la adjudicación del predio, toda vez que, tal como se indicó en líneas anteriores, la entidad habría perdido competencia para efectuar su liquidación.

Finalmente, es pertinente indicar que teniendo en cuenta lo anterior, corresponde dar cierre al expediente, frente a lo cual el Consejo de Estado ha indicado:

“El trámite del cierre del expediente del proceso de contratación procede cuando se ha efectuado la liquidación del contrato, a efectos de dejar las constancias sobre el vencimiento de las garantías y la condición de los bienes y obras desde la perspectiva ambiental, y también en los casos en los cuales no se haya efectuado

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



dicha liquidación, a efectos de dejar constancia sobre el punto final de la actuación contractual. (...) **Las entidades pueden y deben proceder al cierre y archivo del expediente del proceso de contratación, en los términos citados, incluso en aquellos casos en los cuales no se haya efectuado la liquidación del contrato, como un tipo de constancia, que en forma alguna puede constituirse en una liquidación extemporánea del contrato o revivir términos que ya precluyeron, pues cualquier acto en este sentido estaría afectado de nulidad. En efecto, el archivo del expediente debe entenderse como una actuación interna y de trámite, que no comporta la expedición de un acto administrativo de carácter contractual, en el que se puedan determinar las obligaciones a cargo de cada una de las partes; acto para cuya expedición no existiría competencia de la entidad dada su extemporaneidad**".⁹ (Negrillas fuera del texto)

Por último, 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,

JORGE ANDRÉS GAITÁN SANCHEZ
Jefe (E) Oficina Jurídica

Proyectó: Ernesto Barrero
Revisó: Diana Díaz

⁹ Concepto Sala de Consulta C.E. 00102 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil