



MEMORANDO

27 de Febrero de 2019

20191030026293

Al responder cite este Nro.
20191030026293

PARA: **CAROLINA GALINDO POBLADOR**
Jefe de la Oficina del Inspector de la Gestión de Tierras

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

ASUNTO: Su memorando con radicado No 20181040212473 – Informe de visita al predio Yarumal y análisis documental en el marco del proceso de titulación colectiva al Consejo Comunitario Bocas del Rio Turbo.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta lo solicitado a esta oficina mediante el memorando de la referencia, en el que se exponen las posibles irregularidades encontradas por su despacho durante la verificación del proceso de adquisición del predio Yarumal, nos permitimos indicar:

1. Respecto a la destinación específica del predio adquirido.

Conviene subrayar, de entrada, que los procesos de adquisición o compra directa de inmuebles rurales con fines de reforma agraria se encuentran sometidos al régimen especial de contratación consignado en el capítulo IV de la Ley 160 de 1994, reglamentado por la Parte 14, Título IV del Decreto 1071 de 2015¹. Las disposiciones que integran el referido marco especial de contratación se ocupan entonces de regular aspectos como la verificación de la aptitud agropecuaria de los inmuebles, el avalúo de los mismos, la formulación de la oferta de compra, el derecho de exclusión del propietario, el perfeccionamiento del contrato y la forma de pago del precio, no existiendo sin embargo regla alguna que imponga la constitución de gravámenes o limitaciones al dominio sobre la propiedad adquirida.

¹ En efecto, como lo ha manifestado la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, a los mencionados procesos de compra o adquisición no les son aplicables las reglas y procedimientos establecidos en el Estatuto General de la Contratación Estatal (Al respecto véanse los conceptos 201813000004832 del 29/05/2018 y 2201813000006139 del 09/07/2018 expedidos la Subdirección de Gestión Contractual de Colombia Compra Eficiente)

ADMBS-F-025	Versión 3	23-08-2018
-------------	-----------	------------



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

En este mismo sentido encontramos que en el marco de la prestación del servicio público registral y con ocasión de la competencia asignada por el artículo 8 parágrafo 4º de la Ley 1579 de 2012, la Superintendencia de Notariado y Registro ha venido definiendo y asignando los códigos destinados a la identificación de los actos, títulos y documentos que, por mandato del artículo 4 ibídem, deben someterse a registro público para efectos de tradición, publicidad y mérito probatorio. Las Resoluciones 6221 del 14/06/2016 y 11885 del 27/10/2016 proferidas por la mencionada autoridad pública contienen, en efecto, el compendio de los códigos vigentes para los propósitos descritos, códigos que, por cierto, han sido agrupados en función de la naturaleza de acto registrable; así:

NATURALEZA JURÍDICA	CÓDIGO DE INICIO
Tradición	01
Gravámenes	02
Limitaciones y afectaciones	03
Medidas Cautelares	04
Tenencia	05
Falsa Tradición	06
Cancelaciones	07/08
Otros	09

Pues bien, luego de revisar con detalle los códigos agrupados en las categorías de gravámenes, limitaciones y afectaciones, podemos afirmar que ninguno de ellos está pensado para identificar actos contractuales o administrativos que supediten la facultad de disposición de la entidad propietaria a la realización de un ulterior proceso de titulación colectiva para comunidades étnicas², de manera que, a juicio de esta oficina, la cláusula décimo primera de la escritura pública No 2221 del 30 de diciembre de 2016, protocolizada en la Notaría Única de Turbo (Antioquia), se explica como un acto de mera liberalidad de la entidad, ejecutado en ejercicio de la autonomía de la voluntad que la acompaña en cualquier proceso de gestión contractual³, que no como un acto que limite el dominio del ente público en cualquiera de sus atributos⁴.

² Existen, eso sí, códigos como el 0941 y el 0949 que, en su orden, corresponden a la inscripción de la medida de protección colectiva para comunidades negras por desplazamiento o amenaza de desplazamiento, y a la inscripción de la protección jurídica de territorios ancestrales de las comunidades negras de la que trata el Decreto 2333 de 2014.

³ Por supuesto que por tratarse de contratos en los que participan entidades públicas, el ejercicio de la autonomía de la voluntad se entiende limitado por la ley, el interés general, los principios de la buena administración y las finalidades de la contratación estatal. (Véanse las sentencias con Rad. 20968 del 09/05/2012 y 27096 del 30/04/2014 expedidas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.)

⁴ La afirmación expuesta encuentra respaldo en la información consignada en el folio de matrícula inmobiliaria 034-6653. Nótese que en el mismo no figura inscrito acto alguno que grave, limite o afecte el dominio pleno adquirido por la ANT sobre el predio Yarumal.

Cuestión distinta es que, por tratarse de un bien fiscal adjudicable o lo que es lo mismo, de un predio ingresado al Fondo Nacional Agrario⁵, deba la entidad destinarlo a los propósitos misionales que le han sido confiados, estando para ello sometida a las reglas contenidas en la Ley 160 de 1994, el Acuerdo 349 de 2014, el Decreto-Ley 902 de 2017 y la Resolución 740 del mismo año⁶.

2. Sobre las mejoras construidas sobre el predio.

Conforme se desprende del informe compartido por su despacho, en el inmueble Yarumal existen mejoras y adecuaciones que no fueron tenidas en cuenta por el IGAC al momento de realizar el proceso valuatorio, siendo por tanto necesaria la definición de acciones orientadas a la solución de los conflictos que se puedan causar con los propietarios de aquellas.

Al respecto y sin perjuicio de las rutas que puedan llegar a definirse por el área misional, consideramos que la solución de la problemática señalada debe estar antecedida de la correcta identificación de los propietarios de las obras, construcciones o plantaciones que constituyan las mejoras. De esta forma, si el propietario de la(s) mejora(s) es un tercero de buena fe, bien puede la entidad proceder con la adquisición de la(s) misma(s), pues tanto el artículo 31 de la Ley 160 como el ya mencionado Decreto 2666 de 1994 facultan a la ANT para adquirir tanto predios como las *“mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de las entidades de derecho público”*. Es más, al reparar en las pautas y criterios fijados por la Parte 14 Título 11 del Decreto 1071 de 2015 para la elaboración de los avalúos comerciales, se evidencia que la justipreciación debe ser el resultado de la adecuada valoración tanto de la tierra (determinada por la confluencia de factores intrínsecos y de variables exógenas) como de las mejoras (conseguida mediante la estimación de las modificaciones del medio natural o de las obras realizadas que permitan un mejor uso del predio o el incremento de su productividad física), resaltándose, eso sí, que en los casos en los que la compra recaiga exclusivamente sobre mejoras, en el avalúo no debe considerarse lo relativo al valor del terreno⁷.

⁵ Recuérdese que, como lo informa el artículo 16 de la Ley 160 de 1994, el Fondo Nacional Agrario está integrado, entre otros, por los bienes que la ANT posea o adquiera a cualquier título.

⁶ Para una mejor comprensión de la vigencia y aplicación de las normas sobre adjudicación de predios fiscales, véase la Circular No 2 del 22/01/2018 expedida por el Director General de la ANT.

⁷ Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.11.2.2 parágrafo.



Por el contrario, si el propietario de la(s) mejora(s) hace parte de la población beneficiaria del proceso de dotación de tierras que se pretenda implementar -sea individual o colectivo- debe la entidad, a través de la dependencia misional a cargo, verificar la incidencia que tal circunstancia pueda tener de cara al respectivo proceso misional. Así, por ejemplo, de tratarse de un proceso de dotación sujeto a las reglas del Acuerdo 349 de 2014, las mejoras podrían considerarse como prueba de la ocupación y explotación previa, de manera que la ruta para su titulación corresponda a una simple regularización y no al procedimiento ordinario del que trata el capítulo IV ibídem⁸. Para el caso de los procesos de dotación regidos por el procedimiento único del que trata el Decreto-Ley 902 de 2017, deberá evaluarse si la ocupación y explotación previa evidenciada con la construcción de mejoras, corresponde a alguno de los criterios de priorización desarrollados en la Resolución 740 de 2017 y en las normas que la modifiquen, aclaren o complementen.

En los anteriores términos damos respuesta a los interrogantes formulados.

Cordialmente,



JORGE ANDRÉS GAITÁN SÁNCHEZ
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel Carvajal
Revisó: Diana Díaz

⁸ Acuerdo 349 de 2014. Artículo 1. Regularización: Es el procedimiento administrativo mediante el cual se adjudica el predio del Fondo Nacional Agrario, a quien, cumpliendo con los requisitos de ley vigentes para la época de ocupación, lo ha venido ocupando y explotando de manera regular y lícita.