



MEMORANDO

20 de Mayo de 2019
Bogotá D.C., lunes, 20 de mayo de 2019

20191030074893
Al responder cite este Nro.
20191030074893

PARA: **LENA TATIANA ACOSTA ROMERO**
Directora de Asuntos Étnicos

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

ASUNTO: Concepto Jurídico. Su memorando con radicado 20195000066043 Solicitud concepto jurídico sobre competencia de la Agencia Nacional de Tierras en jurisdicción urbana en el marco de la clarificación de resguardos de origen colonial.

Cordial saludo,

De manera atenta me permito dar respuesta al memorando de la referencia, por el que solicita a esta Oficina Jurídica pronunciarse, a manera de concepto, respecto al alcance de la competencia de la ANT en los procesos de clarificación de resguardos indígenas de origen colonial, específicamente cuando se presentan superposiciones o traslapes entre el perímetro de estos y las áreas urbanas o de expansión urbana de los municipios y distritos.

I. ANTECEDENTES:

Indicó la dependencia misional que desde la Agencia Nacional de Tierras se han venido generando acciones orientadas al cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-530 de 2016, relacionadas con la clarificación y restructuración del resguardo indígena, de origen colonial, Cañomomo Lomapieta. Al respecto indicó que la Dirección General de la entidad adoptó, mediante la Resolución 4363 de 2018, el "*Documento de Recomendaciones para la Delimitación y Titulación del Resguardo de Origen Colonial Cañomomo y Lomapieta, Sentencia T-530 de 2016*", generado por un Grupo Interdisciplinario de Expertos contratados para los efectos, en el que, además de formularse sugerencias de tipo metodológico para la atención de la referida orden judicial, se pone en evidencia la existencia de superposiciones entre los límites originales del título reclamado por la parcialidad indígena con parte del casco urbano del municipio de Riosucio (Caldas) y con la zona de expansión urbana de este y del también municipio de Supía (Caldas). A partir de lo dicho se pregunta la consultante:



- Si tanto el objeto misional de la ANT como sus funciones, están ligadas a la gestión del ordenamiento social de la propiedad rural ¿es competente la entidad para adelantar la clarificación sobre los predios ubicados en el perímetro urbano o en la zona de expansión que se traslapan con el polígono del Resguardo Colonial Cañomomo Lomapieta?
- De ser así, ¿cal sería el sustento y la ruta jurídica para adelantar la clarificación en tales zonas?
- De no ser la ANT competente para asumir el conocimiento de las clarificaciones en lo urbano ¿Cuál es el sustento jurídico de esta decisión y cómo debe proceder la ANT?, ¿Cuál sería la autoridad competente para llevar a cabo el procedimiento agrario de clarificación sobre los predios urbanos que se traslapan con el Resguardo en mención?

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Para resolver se considerará:

1. La Ley 137 de 1959.
2. La Ley 160 de 1994.
3. La Ley 388 de 1997.
4. El Decreto 441 de 2010.
5. El Decreto 1953 de 2014.
6. El concepto con radicado 1592 del 04/11/2004 emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.
7. Las instrucciones administrativas No 3 de 2015, 11 y 14 de 2017, expedidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.
8. La Resolución 4363 de 2018, por medio de la cual se adoptó el “*Documento de Recomendaciones para la Delimitación y Titulación del Resguardo de Origen Colonial Cañomomo y Lomapieta, Sentencia T-530 de 2016*”

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

La premisa sobre la que el área consultante construye su cuestionamiento, que consiste en fijar en el ámbito de lo rural el límite para el ejercicio de las funciones y competencias otorgadas a la Agencia Nacional de Tierras, es parcialmente compartida y validada por esta oficina jurídica. En efecto, ya la acción institucional de las autoridades que antecedieron a la ANT estuvo claramente marcada por mandatos legales¹, con notables orígenes constitucionales, dirigidos a conseguir la progresiva transformación del campo mediante la administración de diversos programas del acceso a tierras, el aprovechamiento de la capacidad productiva de las mismas y la eliminación y prevención

¹ Ley 135 de 1961 modificada por la Ley 30 de 1988; Ley 160 de 1994; Decretos-Ley 1300 de 2003 y 3759 de 2009.



de modelos y estructuras de propiedad rural ociosas o improductivas. En consonancia con lo indicado, el Decreto 2363 de 2015 instituyó a la ANT como máxima autoridad de las tierras de la nación, encargada de la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la gestión del acceso a la tierra, la generación de seguridad jurídica sobre la misma y la promoción de su uso en cumplimiento de la función social que le es propia.

Bajo el contexto fijado, considera este despacho que las funciones generales de la ANT, y de forma particular las relacionadas con la clarificación de la propiedad consignadas hoy en los artículos 12 numeral 15² y 48³ de la Ley 160 de 1994, deben entenderse circunscritas a las tierras que por su vocación productiva o importancia ecológica, constituyen el sustrato material para el ejercicio de la función administrativa confiada a la entidad, estando por tanto relegadas del ámbito de la competencia misional de la agencia, los asuntos relacionados con la definición de los derechos de propiedad sobre inmuebles urbanos o ubicados en las zonas de expansión urbana de los municipios y distritos. Esta primera conclusión encuentra, además, un fundamento histórico-jurídico, situado en la cesión condicionada de la propiedad de los baldíos urbanos que hiciera la Ley 137 de 1959⁴ en favor de los municipios y distritos y de la consolidación de una suerte de propiedad fiscal en favor de estos, generada por efecto de lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997,⁵ pues, mal podría la ANT actuar como máxima autoridad de las tierras de la nación si se adentra en la clarificación de predios que claramente salieron de su dominio.

² Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria:(...)

15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

³ De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

⁴ "Por la cual se ceden derechos de propiedad al municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones".

⁵ "Por el solo ministerio de la ley 137 de 1959, los municipios no adquirieron la propiedad de los baldíos urbanos nacionales, ya que la cesión contemplada en los artículos 4o. y 7o., estaba sujeta a la condición suspensiva de que los municipios procedieran a vender los solares o lotes a quienes los ocupaban al momento de entrar en vigor la ley, esto es el 24 de diciembre de 1959. El plazo de dos años se venció, pero quienes conservan la calidad de ocupantes que tenían al momento de la entrada en vigencia de la ley, aún pueden pedir su venta (...). En caso de no haberse procedido a la venta, los baldíos urbanos continuaron siendo propiedad de la Nación hasta la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997. (...) De hecho con el artículo 123 de la ley 388 de 1997, los baldíos urbanos perdieron esa calidad y su propiedad se radicó en cabeza de los municipios, que deberán servirse de ellos conforme a las reglas de los planes de ordenamiento territorial. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1592 del 4/11/2004. Subrayado por fuera del original)

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 otra parte, considera esta oficina que la clarificación de la propiedad sobre el suelo urbano y de expansión urbana ha venido siendo resuelta mediante la acción coordinada entre los entes territoriales interesados y la Superintendencia de Notariado y Registro, quien a través de directrices como las consignadas en las instrucciones administrativas 03 de 2015, 11 y 14 de 2017, ha avanzado en la definición de protocolos y procedimientos para garantizar la correcta identificación jurídico-registral de los baldíos urbanos, previniendo de paso su apropiación indebida por particulares y garantizando con ello la seguridad jurídica sobre esta especial tipo de propiedad de los municipios y distritos.

Ahora bien, no obstante lo dicho, esta oficina debe apresurarse en aclarar que la cláusula de competencias contenida en el artículo 85 inciso 3º de la Ley 160 de 1994⁶ es de carácter especial, diferenciable en su contenido y alcance de la consignada en los ya mencionados artículos 12 numeral 15 y 48 ibídem, pues mientras esta última se entiende, como quedó visto, limitada a los predios rurales de propiedad de la nación, la segunda abarca los títulos de origen colonial presentados por comunidades indígenas, sin distingos de su ubicación.

Tan especialísima resulta la mencionada facultad, que la misma ha encontrado desarrollos reglamentarios que, más allá de la eficacia o aplicación concreta que hayan podido encontrar, permiten a criterio de este despacho refrendar la competencia de la ANT para conocer y resolver, con marcado carácter exclusivo, las problemáticas asociadas a la delimitación de los territorios étnicos con origen colonial.

Así, en un primer intento por acelerar los procesos de clarificación de los 69 resguardos de origen colonial existentes en el territorio nacional,⁷ el ejecutivo expidió el Decreto 441 de 2010, por el que conminó al entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER a clarificar y reestructurar los resguardos de origen colonial para el 31 de

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.

⁶ Artículo 85: El Instituto estudiará las necesidades de tierras, de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo, y además llevará a cabo el estudio de los títulos que aquellas presenten con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

Con tal objeto constituirá o ampliará resguardos de tierras y procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

Así mismo, reestructurará y ampliará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados en favor de la comunidad por el INCORA u otras entidades,

⁷ Documento de recomendaciones para la delimitación y titulación del resguardo de origen colonial Cañomomo Loma Prieta.

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



diciembre de 2011⁸, medida que, como es sabido, no logró cumplirse debido a la resistencia generada en su momento por las comunidades destinatarias de la mencionada norma a través de sus distintas instancias de representación. En este mismo sentido, las disposiciones contenidas en el Decreto 1953 de 2014⁹ en punto a la habilitación y funcionamiento transitorio de los territorios indígenas, son igualmente reveladoras de la competencia univoca en cabeza de la ANT para delimitar la propiedad colectiva de los pueblos originarios provenientes de títulos reales¹⁰, especialmente si se tiene en cuenta que por mandato del Decreto 2363 de 2015 en su artículo 38, toda referencia normativa hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas a la nueva autoridad de las tierras de la nación.

Por último, este despacho estima que la diferencia de alcance en las competencias asociadas a la clarificación, es, por demás, congruente con la mayor o menor complejidad y especialidad requerida para atender y resolver los asuntos que en uno y otro procedimiento se ventilan. Así, mientras que para la clarificación ordinaria en suelo urbano o rural se requiere de la aplicación de criterios de orden técnico y jurídico relativamente simples, sobre los cuales la entidad competente verifica si un inmueble en particular salió o se mantuvo en el patrimonio de la nación o de un ente territorial, la clarificación de los resguardos de origen colonial debe necesariamente responder a consideraciones más amplias y complejas, con variables históricas, antropológicas y sociológicas, que por diseño y especialidad están al alcance de la ANT y de las restantes Entidades del orden nacional con las que debe articularse para el cumplimiento de semejante cometido¹¹. Y es que, como lo menciona el documento de recomendaciones presentado por el grupo interdisciplinario de expertos, el proceso de clarificación y posterior reestructuración del

⁸ Artículo 1º: El Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural - Incoder de conformidad con el artículo 85 de la Ley 160 de 1994, deberá a más tardar a 31 de diciembre de 2011, reestructurar los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos, con las tierras poseídas por los miembros de la parcialidad a título individual o colectivo, y los predios adquiridos o donados a favor de la comunidad por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora u otras entidades.

⁹ *Por el cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la ley de qué trata el artículo 329 de la Constitución Política.*

¹⁰ El Decreto 1943 de 2014 previó como funciones específicas del extinto INCODER, que se entienden hoy entregadas a la Agencia Nacional de Tierras, las de expedir el acto administrativo de puesta en funcionamiento del territorio indígena, previa delimitación y elaboración de censo poblacional, para los casos en los que el respectivo territorio corresponda a resguardos de origen colonial y republicano.

¹¹ Téngase en cuenta que, para efectos de la delimitación de resguardos de origen colonial, con fines de funcionamiento como ente territorial, el artículo 5º del Decreto 1953 indica que se requiere de la acción coordinada entre el INCODER -hoy ANT-, el DANE y el IGAC.

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



Resguardo Cañomomo y Lomapieta consistirá en identificar los límites originales del título para contrastarlos con los que actualmente tienen la comunidad indígena, definiendo lo que materialmente es posible revertir en favor de las mismas a partir de los siguientes enfoques y criterios:

- Enfoque jurídico: Comprende el análisis de la vigencia, dentro de un horizonte temporal definido, de los títulos de propiedad colectivos e individuales que presenten los miembros de la comunidad, abarcando los actos de autoridad (cédulas reales, leyes, sentencias y actos administrativos) y los actos de voluntad (ventas, cesiones, donaciones, etc.).
- Enfoque histórico: Consiste en la verificación y consulta a fuentes documentales y de otro tipo, que retratan hitos trascendentales en la espacialización y apropiación del territorio concernido.
- Enfoque antropológico: Permite conocer la problemática, desde la visión de los grupos humanos involucrados, a partir de referentes culturales, desentrañando categorías sobre campos específicos como derechos, autonomía y autoridad, pluralismo jurídico y territorio, derecho estatal, derecho propio, principios y procedimientos del derecho propio que se aplican sobre el territorio, espacios sagrados, terrenos privados, posesiones, adjudicaciones, importancia de documentos escritos, etc.
- Enfoque sociológico: Busca identificar los distintos grupos sociales, claramente diferenciables entre sí, con presencia regular o permanente en el área comprendida, que a su manera configuran un tipo de frontera

La aplicación de los diversos enfoques o criterios, que deberán entrelazarse en la ruta de atención del proceso de clarificación, requiere entonces de cuadros técnicos altamente especializados, que lejos de encontrarse al alcance de los entes territoriales sobre los que se extiende el título colonial, demandan la concurrencia de esfuerzos entre organismos que, como la ANT, cuentan con capacidad instalada para la atención y resolución de conflictividades territoriales de alta complejidad.

IV. CONCLUSIONES:

A partir de las consideraciones expuestas es dable concluir:

1. Que la competencia para la clarificar la propiedad de los bienes de la Nación, prevista en los artículos 12 numeral 15 y 48 de la Ley 160 de 1994 es distinta de la consignada en el artículo 85 ibídem, relacionada con la clarificación de los resguardos indígenas de origen colonial.
2. Que mientras que la competencia definida por los artículos 12 numeral 15 y 48 de la Ley 160 de 1994 se entiende circunscrita al territorio rural, la prevista en el

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 85 ibídem abarca cualquier tipo de suelo y territorio involucrado en la definición de la vigencia de los títulos de origen colonial otorgados a las comunidades étnicas.

9. Que respecto a la definición de la ruta aplicable al proceso de clarificación del resguardo Cañomomo y Lomapieta, se sugiere tener en cuenta lo indicado por esta oficina jurídica en el concepto con radicado 20191030069783, así como lo señalado por el Grupo Interdisciplinario de Expertos en el "*Documento de Recomendaciones para la Delimitación y Titulación del Resguardo de Origen Colonial Cañomomo y Lomapieta, Sentencia T-530 de 2016*". De igual manera y considerando la complejidad del asunto, esta oficina exhorta a la dependencia misional para que planifique, con el apoyo de las áreas que puedan resultar involucradas, las actividades necesarias para garantizar la acción coordinada con las restantes entidades que, por diseño y especialidad, deban concurrir para garantizar el éxito en la gestión.

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 emitimos el concepto solicitado, con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente:

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Gabriel Carvajal