



MEMORANDO

09 de Agosto de 2019

20191030124873

Al responder cite este Nro.
20191030124873

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

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

ASUNTO: **Concepto jurídico.** Procedencia de titulación colectiva en predios con solicitud de compra en municipios distintos a donde se encuentra registrado el consejo comunitario – Radicado 20195100094693

Cordial saludo:

En ejercicio de las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8, artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015 y en atención a su solicitud de concepto jurídico radicada con el número del asunto, referida a la procedencia de titulación colectiva en predios con solicitud de compra en municipios distintos a donde se encuentra registrado el consejo comunitario, me permito emitir concepto jurídico, en los siguientes términos:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su solicitud, entre otros asuntos, se lee que:

- 1.1 La Subdirección de Asuntos Étnicos viene adelantando el trámite de titulación colectiva a las comunidades priorizadas por la Mesa de Valles Interandinos, incluidas en el Plan de Atención 2019 y en algunas solicitudes, el predio pretendido por la comunidad negra, se encuentra en municipio distinto a donde fue registrado el consejo comunitario solicitante.
- 1.2 Tal es el caso de los consejos comunitarios Afrozabaletas y Afrotiple en los que de acuerdo con la tabla que se muestra en el punto 2 de la solicitud de concepto, el municipio en el que se encuentra registrado el consejo comunitario es Ginebra y Candelaria, respectivamente, mientras que los predios solicitados se ubican, para el primer caso, en Guacarí y para el segundo, en Cerrito, municipios todos del Valle del Cauca.
- 1.3 En el punto 3 del escrito, se señala que la distancia entre la sede del consejo comunitario y el predio pretendido, es de 15 y 57 km, respectivamente, para los consejos comunitarios antes referidos y en el punto 3.3 se lee: “Consejo Comunitario Bolo Artonal: Distancia Aproximada 43 Km”. Si bien en la tabla en la que se muestra el nombre del consejo comunitario, el municipio donde se encuentra registrado éste y en el que se ubica el predio, sólo se observan tales datos para los consejos comunitarios Afrozabaletas y Afrotiple.

Aparte de estos hechos, en el escrito se hace mención a algunas normas del ordenamiento jurídico que reconocen derechos a las comunidades étnicas en



general, como la Constitución Política de 1991, el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y normas propias aplicables a las comunidades negras en materia de dotación de tierras, como la Ley 70 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1745 de 1995.

Se incluyen también algunos apartes de la sentencia T-601–2016, proferida por la Corte Constitucional, en referencia a la finalidad de protección de los territorios de las comunidades negras. Para finalizar, el escrito hace mención a un concepto de la Oficina Jurídica de diciembre de 2017, en el que se emitió viabilidad jurídica para la compra de un predio ubicado en lugar distinto a donde fue registrado el consejo comunitario.

Teniendo en cuenta esos antecedentes, se solicita a la Oficina Jurídica brindar concepto y recomendaciones con relación a las siguientes inquietudes:

1. ¿Existen restricciones para dar viabilidad a la solicitud de titulación colectiva y proceder a la compra de un predio que se encuentra en jurisdicción de un municipio diferente a donde fue inscrito el consejo comunitario solicitante?
2. En caso de ser posible la adquisición de un predio bajo estas circunstancias, se considera importante se evalúe jurídicamente lo siguiente:
 - a. Si se garantizarían los fines perseguidos por la Ley 70 de 1993, a saber, protección de la identidad cultural, basada en la relación especial que estas comunidades tienen con su territorio, en virtud de la ocupación histórica y ancestral del mismo y el cual puede verse afectado al entregar un predio donde no se presenta un arraigo con estas características.
 - b. Posibles implicaciones jurídicas de los municipios donde se encuentren ubicados los predios objeto de compra, frente a la posible titulación colectiva de un consejo comunitario que no se encuentra registrado en su jurisdicción.

2. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

El problema jurídico planteado radica en el hecho de que en algunos de los trámites de titulación colectiva que adelanta la Subdirección de Asuntos Étnicos a comunidades negras, los predios que pretenden se encuentran ubicados en municipios distintos a aquellos donde fue registrado el respectivo consejo comunitario, situación que lleva a la dependencia solicitante de concepto, a plantear las inquietudes que en el aparte anterior se transcribieron.

2.1 Con relación a la primera inquietud

En procura de dar respuesta a la primera de las inquietudes, haremos un recuento sucinto de las normas que prevén la titulación colectiva de tierras a comunidades negras y las consideraciones al respecto. Luego abordaremos el análisis de la segunda inquietud que, en criterio de esta oficina, no sólo tiene carácter jurídico.

En primer lugar, la Ley 70 de 1993 en sus artículos primero, segundo y cuarto establece:



“ARTICULO 1. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1o. del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

(...)

ARTICULO 4. El Estado adjudicará a las comunidades negras de que trata esta ley la propiedad colectiva sobre las áreas que, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo segundo, comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas ubicadas en las áreas de que trata el inciso segundo del artículo 1o. de la presente ley que vienen ocupando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción.

Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras".

Una primera consideración general que esta oficina tiene en relación con la dotación de tierras, tanto a comunidades étnicas, como a familias carentes de ellas o que la tienen en muy poca cantidad, es que la demanda de este factor productivo es absolutamente superior a la oferta.

En tal sentido, una aplicación literal de las normas de la Ley 70 de 1993 transcritas, podría conducir a restricciones al acceso a la propiedad de la tierra por parte de las comunidades beneficiarias de esa ley, en tanto, a pesar de la aparente gran extensión que tendrían los territorios sobre los cuales se adelantaría tal titulación colectiva, no todas las comunidades alcanzarían a beneficiarse con ella, no sólo porque la extensión de las tierras podría resultar insuficiente, sino porque la dinámica de las comunidades, la procura de satisfacción de sus necesidades y factores ajenos a su voluntad, como la violencia, el desplazamiento y otros factores, hacen que no todos permanezcan o puedan permanecer en su territorio.

Quizá por esas y otras motivaciones, la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”, modificó a través de su artículo 27, el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, que permite, con base en su literal a), adquirir de manera directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y



servidumbres de propiedad privada o de entidades de derecho público, con destino, entre otras, a comunidades afrocolombianas.

Así, el actual artículo 31 de la Ley 160 de 1994, prescribe:

“ARTÍCULO 31. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder se sujetará al procedimiento establecido en esta ley.”.

Se precisa que antes de la modificación de este artículo, las comunidades afrocolombianas y demás minorías étnicas no estaban incluidas dentro de los beneficiarios de la norma, en tanto las únicas comunidades allí contempladas eran las indígenas.

En tal virtud y en concordancia con el concepto de viabilidad (memorando 20171030144503) al que se alude en la solicitud de concepto, se considera que no habría restricciones para la compra de un predio (siempre y cuando éste cumpla con todos los requerimientos exigidos desde el punto de vista jurídico, ambiental, técnico y de otra índole por la Agencia), con destino a la dotación de tierras a una comunidad negra, cuyo consejo comunitario está registrado en un municipio diferente a la de ubicación del predio.

Lo anterior, sin perjuicio de la observancia de las demás formalidades que para la transferencia del derecho de dominio se haga a través de la titulación colectiva del predio a las comunidades beneficiarias y que, en casos como el que nos ocupa, se presume, fueron consideradas y resueltas en las instancias en las que, de acuerdo con la solicitud de concepto, fueron priorizadas e incluidas en el Plan de Atención 2019.

2.2 Sobre la segunda inquietud

Con relación a la segunda inquietud planteada en la solicitud de concepto, esta oficina comparte parcialmente lo esbozado en el literal a). Sin embargo, dado que no corresponde adentrarnos en aspectos sociológicos, antropológicos, culturales y de otra índole, relacionados con tal inquietud, una mirada a algunas de las



normas que se incluyen en su escrito, permite encontrar que a pesar del tratamiento diferencial que habrá de observarse en la atención a estas comunidades, en virtud de tales normas también podría ser posible hallar sustento al propósito legítimo que tendrían algunas de las comunidades étnicas para acceder a la propiedad de la tierra en zonas diferentes a las tradicionalmente ocupadas por sus ancestros.

Para empezar, algunos de los artículos del Convenio 169 de la OIT, prevén tal posibilidad. A manera de ejemplo podría considerarse: i) Lo previsto en el artículo 2, en materia de derechos sociales, económicos y culturales y, ii) En materia de tierras, los numerales 2 y 4 del artículo 16 y el literal a) del artículo 19.

A nivel constitucional puede señalarse como sustento de la dotación de tierras a las comunidades negras por fuera de las áreas previstas por la Ley 70 de 1993, al igual que al resto de comunidades y familias carentes de tierras, los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, referidos respectivamente a: i) El deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, entre otros servicios y, ii) La especial protección del Estado de la que debe gozar la producción de alimentos.

El objeto de la Ley 70 de 1993 (artículo 1º), que no sólo se refiere al reconocimiento del derecho de propiedad colectiva de las tierras baldías en las zonas allí descritas y el establecimiento de mecanismos para la protección de la identidad cultural de los derechos de las comunidades negras, sino también al fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que tales comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana. Sin perjuicio de otros criterios u opiniones, esta oficina considera que, si no se posibilita y garantiza el acceso a la propiedad de la tierra, incluso por fuera de sus territorios tradicionales, las comunidades no van a obtener condiciones de igualdad de oportunidades con el resto de la población nacional.

La previsión contenida en el inciso primero y el literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, que señalan que el Incoder (ahora la ANT) podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esa ley, para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.

Respecto a lo planteado en el literal b) de la inquietud 2 de su escrito, se considera que desde el punto de vista jurídico, las implicaciones para los municipios donde se ubican los predios pretendidos por las comunidades negras no deben ser de impacto, en tanto en aplicación de los preceptos y derechos de rango constitucional como el Preámbulo y los artículos 2º, 7º, 13 y 24 de la norma superior, ninguna autoridad está facultada para prohibir en el ámbito de un territorio, salvo los casos que la ley establezca, el asentamiento de individuos o comunidades que, de manera pacífica, y menos aún, en casos como los que nos ocupan, en cumplimiento de una decisión institucional, como sería la titulación colectiva de unos predios sobre los cuales las comunidades beneficiarias han de adelantar su proyecto de vida y desarrollo colectivo, a través de la explotación económica de los mismos.



3. CONCLUSIÓN

Revisado el asunto de la referencia, la Oficina Jurídica se permite concluir, en relación con la solicitud de concepto lo siguiente:

1. Para cumplir el propósito de dotar de tierras a comunidades afrocolombianas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente, debe procederse a su adquisición, acudiendo a la facultad que el literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994 le otorga a la Agencia Nacional de Tierras, para la adquisición directa de predios, en tanto se considera que no habría restricciones para la compra de los mismos, siempre y cuando estos cumplan con todos los requerimientos exigidos desde el punto de vista jurídico, ambiental, técnico, agrológico y se cuente con la disponibilidad presupuestal para logarlo.
2. Ante la dificultad de asentarse o reasentarse en territorios donde sus ancestros estuvieron de manera tradicional, se considera fundamental el respeto institucional a la libre voluntad de las comunidades que optan por la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra, aún por fuera de aquellas zonas.
3. Dado que el literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, permite la adquisición directa de tierras también para las comunidades afrocolombianas y que de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 (compilado en el decreto único reglamentario 1066 de 2015), la titulación de las tierras a esas comunidades ha de ser colectiva, la Agencia Nacional de Tierras, deberá en cumplimiento de sus funciones y en aplicación de la mencionada normativa, contribuir a la concreción de las aspiraciones de las comunidades.
4. Ninguna autoridad está facultada para prohibir en el ámbito de un territorio, salvo los casos que la ley establezca, el asentamiento de individuos o comunidades de manera pacífica, y en cumplimiento de una decisión institucional, como sería la titulación colectiva de unos predios sobre los cuales las comunidades beneficiarias han de adelantar su proyecto de vida.

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

Atentamente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Héctor Cárdenas
Revisó: Diana Díaz



El campo
es de todos

Minagricultura



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.

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