



MEMORANDO

09 de Agosto de 2019

20191030130283

Al responder cite este Nro.
20191030130283

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

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

ASUNTO: **Concepto jurídico** – oportunidad procesal para adelantar la compra de tierras en el marco del trámite de titulación colectiva – Radicado 20195000088373

Cordial saludo:

De acuerdo con la consulta presentada por usted, relacionada con la oportunidad procesal para adelantar la compra de tierras en el marco del trámite de titulación colectiva, en ejercicio de las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8º, artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico sobre el particular, basado en los siguientes:

1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su comunicación radicada como indica el asunto de la referencia, plantea como hechos de su consulta los siguientes:

1. *“En virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, la Agencia Nacional de Tierras, podrá adquirir mediante negociación directa predios y mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, **para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.**”*
2. *La Agencia Nacional de Tierras adoptó el procedimiento ACCTI-P-010 COMPRA DIRECTA DE PREDIOS V2, según el cual, para iniciar el trámite de compra en la Dirección de Asuntos Étnicos, el profesional asignado deberá recibir la solicitud de compra, de parte de la*



Subdirección de Asuntos Étnicos, con los soportes correspondientes; según los casos señalados en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, literal a).

3. ***En el caso de las comunidades indígenas, el artículo 2.14.7.3.10 del Decreto 1071 de 2015, que compila, entre otros, el Decreto 2164 de 1995, establece que para la legalización mediante programas de adquisición de tierras se adelantará el procedimiento hasta la rendición del estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierra, donde se consigna la necesidad cuantificada de tierras, a partir del cual se autorizará la compra y surtida esta, se procederá a elaboración del acto administrativo resuelva sobre la legalización.***
4. *Para el caso de las comunidades negras, el proceso de titulación colectiva regulado por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995, no contempló la particularidad de la adquisición de predios, toda vez se estableció inicialmente de manera exclusiva para titulación de baldíos, y solo a partir de la modificación introducida al artículo 31 de la Ley 160 de 1994 por la Ley 1151 de 2007, se extendió a la posibilidad de adquirir predios para dichas comunidades.*
5. *Pese a que el procedimiento de titulación colectiva no establece un momento procesal para realizar la compra, si cuenta con un documento técnico que aborda aspectos jurídicos como el de tenencia de la tierra y la situación jurídica de los territorios que serán objetos de la eventual titulación. Este documento es equiparable al estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia de tierras que se desarrolla en el trámite previsto para formalización de derechos territoriales a comunidades indígenas”.*

A partir de las mencionadas consideraciones, se pregunta el área misional:

1. *¿Cuál es la oportunidad procesal y el instrumento para determinar la necesidad de tierras en el trámite de titulación colectiva a comunidades negras?*
2. *¿Cuál es la oportunidad procesal para adelantar la compra directa de predios en el trámite de titulación colectiva a las comunidades negras?*
3. *¿Resultan aplicables por analogía las disposiciones del Decreto 2164 de 1995, compilado en el Decreto 1071 de 2015, en materia de compra de predios para comunidades negras?*

2. ANALISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES

En relación con el asunto de la referencia y que se expone en su memorando, es necesario realizar las siguientes 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



- **Sobre el proceso de compra de predios para comunidades étnicas**

La facultad con la que cuenta la Agencia Nacional de Tierras para negociar y adquirir predios, mejoras y servidumbres con fines de reforma agraria, encuentra sustento y desarrollo legal en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007 y reglamentado por el Decreto 2666 de 1994¹, que sobre el particular dispone:

ARTÍCULO 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> 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. (Negritas fuera del texto)

Tratándose específicamente de las compras orientadas a la dotación de tierras en provecho de comunidades afrocolombianas, lo primero que hay que señalar es que el sentido del Decreto 1745 de 1995 “Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones”, está relacionado con que los territorios susceptibles de adjudicación corresponden a los baldíos rurales rivereños ubicados en la Cuenca del Pacífico o en cualquier otra región del país con iguales características, que hayan sido ocupados por las comunidades negras con arreglo a sus prácticas tradicionales de producción.

¹ Compilado en la Parte 14 Título 6 del Decreto 1071 de 2015.



Se advierte, sin embargo, como antecedente que desde la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 (Ley 812 de 2003), se contempló la posibilidad de realizar compras de tierras en beneficio de las comunidades negras que no las posean o que la tengan de forma insuficiente para su adecuado asentamiento y desarrollo, lo que significa que, en principio, la restricción impuesta por la figura de los baldíos rurales rivereños ha desaparecido. En este mismo sentido, fue modificado el artículo 31 de la Ley 160 de 1994, por la Ley 1151 de 2007, como ya quedo referido.

Adicionalmente, es pertinente, en ese sentido reiterar lo señalado por esta Oficina Jurídica, en el concepto jurídico 20191030084293, donde se precisó:

“Ahora bien, como lo ha explicado suficientemente la jurisprudencia nacional, la existencia de las comunidades negras como sujetos políticos y jurídicos diferenciables del resto de la colectividad nacional, no está necesariamente condicionada a la acreditación de un territorio ocupado o titulado colectivamente, pues, aunque las minorías étnicas requieren normalmente de un territorio autónomo para asegurar su subsistencia física cultural², bien puede suceder que la carencia del mismo obedezca a la dinámicas asociadas al conflicto armado interno, a transformaciones en su composición demográfica o a las dificultades de la institucionalidad por atender y satisfacer las necesidades de tierra de las respectivas poblaciones. De esta forma, aunque la lectura predominante que las instancias gubernamentales e institucionales hicieron durante mucho tiempo del concepto “comunidad negra” apuntó a circunscribir tal noción a la existencia de una población asentada en su territorio específico (los baldíos rurales ribereños ocupados ancestralmente en la cuenca del pacífico)³, lo cierto es que este sujeto étnico, titular de derechos colectivos, trasciende dicha concepción⁴”.

² Corte Constitucional. Sentencias C-562/1996; C-626/2015 y C-077 de 2017.

³ De esos elementos determinantes de una comunidad negra como la concibió el Constituyente de 1991 y la define la ley, hay uno que no es connatural a dicha condición de afrodescendiente, toda vez que es un elemento físico y externo a la misma, que es el comentado factor territorial y espacial, que precisamente aparece como el factor que explica y justifica la disposición constitucional transitoria en comento, pues con ella el Constituyente de 1991 quiso proteger el derecho de las comunidades negras sobre las tierras baldías en las zonas rurales que venían ocupando y explotando de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, tal como se lee en el referido artículo transitorio 55; de modo que la configuración final del concepto viene tener una connotación étnico-territorial. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia con radicado 11001-03-24-000-2007-00039-00 del 5 de agosto de 2010)

⁴ Los consejos comunitarios, que fueron concebidos por la Ley 70 de 1993 para administrar tierras colectivas, constituyen una importante realidad en los esfuerzos de movilizar las comunidades para resolver los diferentes problemas que existen y expresar los intereses colectivos. No obstante, los derechos consagrados en la legislación colombiana para la comunidad negra, afrocolombiana y raizal no son exclusivos para quienes viven en los territorios colectivos y/o ancestrales. (Corte Constitucional. Sentencia T-576 de 2014)



- **Sobre el procedimiento de titulación colectiva a comunidades afrocolombianas**

Ahora bien, aclarado el hecho según el cual, es viable la compra de predios para titular a comunidades afrocolombianas, es necesario analizar que dispuso el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad reglamentaria que le asiste, de normas diseñadas para asegurar que los procesos de compra respondan a una planificación marcada por la adecuada valoración de las particularidades demográficas, culturales y socioeconómicas de sus destinatarios. En efecto, al consultar el articulado del Decreto 1745 de 1995, encuentra esta oficina un conjunto armónico de disposiciones que obligan a la administración a atender criterios básicos en los procesos de selección de predios con fines de titulación colectiva, veamos:

Artículo 22. Visita. *Dentro de los diez (10) días siguientes de cumplida la publicación de la solicitud, el Gerente Regional del Incora expedirá la resolución mediante la cual se ordenará la visita a la comunidad, señalando la fecha, que no podrá exceder los sesenta (60) días contados a partir de la radicación de la solicitud, y los funcionarios que la efectuarán. Dicha resolución se notificará al representante legal del Consejo Comunitario interesado y al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, y contra ella no procede recurso alguno. Cuando aparezcan involucradas comunidades indígenas, deberá notificarse la visita a su representante legal. Además se notificará por edicto el cual deberá contener la naturaleza del trámite administrativo, el nombre de la comunidad solicitante, la denominación, ubicación, linderos y colindantes del bien solicitado en titulación y la fecha señalada para la práctica de la visita. El edicto se fijará en un lugar visible y público de la correspondiente oficina del Incora, de la alcaldía municipal y del corregimiento o inspección de policía, por un término de cinco (5) días hábiles que se comenzarán a contar desde la primera hora hábil del respectivo día que se fije, y se desfijará al finalizar la hora laborable del correspondiente despacho. Los originales se agregarán al expediente.*

La visita tendrá como fin:

1. **Delimitar el territorio** susceptible de titularse como Tierras de las Comunidades Negras.
2. Recopilar la **información sociocultural, histórica y económica del grupo** en estudio.
3. Realizar el **censo** de la población negra que incluya familias y personas por edad, sexo y tiempo de permanencia en el territorio.



4. *Determinar terceros ocupantes del territorio dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, señalando: ubicación, área, explotación, tiempo de ocupación y tenencia de la tierra.*

5. *Concertar con los habitantes de la zona la delimitación de las Tierras de las Comunidades Negras.*

Parágrafo 1º. *De la visita se levantará un acta firmada por los funcionarios, el representante legal del Consejo Comunitario y los terceros interesados que se hagan presentes en la misma, en la cual se consignarán sucintamente los anteriores aspectos y las constancias que las partes consideren pertinentes.*

Parágrafo 2º. *En el evento de encontrarse que dentro del territorio solicitado en titulación colectiva habitan dos o más comunidades negras, indígenas u otras, se adelantará un proceso de concertación para la delimitación del territorio de cada una de ellas, de lo cual se dejará constancia en el acta correspondiente.*

Si en el plazo de un mes después de haberse firmado el acta, se logra un acuerdo entre las comunidades, estas deberán informar de ello a la oficina respectiva del Incora para que se continúe con el proceso de titulación.

En caso de no llegarse a un acuerdo entre las comunidades, se deberá conformar una comisión mixta con representantes de las comunidades involucradas y sus organizaciones, el Incora, la Dirección de Asuntos para las Comunidades Negras y cuando sea pertinente la Dirección de Asuntos Indígenas, para que en un término de noventa (90) días se proceda a definir la delimitación del respectivo territorio.

Artículo 23. Informe técnico de la visita. *En un término no mayor de treinta (30) días hábiles después de concluida la visita, los funcionarios que la practicaron deberán rendir un informe técnico que contenga los siguientes aspectos.*

1. Nombre, ubicación y descripción del área física, determinando la calidad de los suelos y zonas susceptibles de aprovechamiento agropecuario, minero y forestal.

2. Aspectos etnohistóricos de la comunidad.

3. Descripción sociocultural.

4. Descripción demográfica (censo y listado de personas y familias).

5. Aspectos socioeconómicos.

6. Tenencia de la tierra:

a) Características de la tenencia;

b) Tipo de explotación.

7. Plano y linderos técnicos del área que será otorgada mediante el título de propiedad colectiva.

8. Estudio de la situación jurídica de los territorios objeto de titulación.



9. Alternativas con miras a solucionar los problemas de tenencia de tierra de los campesinos de escasos recursos económicos que resulten afectados con la titulación del territorio a la comunidad negra.

10. Otros aspectos que se consideren de importancia.

11. Conclusiones y recomendaciones.

Parágrafo 1º. El Incora realizará por medio de funcionarios de su dependencia, o con personas naturales o jurídicas vinculadas por contrato, el plano a que hace referencia este artículo. Podrá además aceptar planos aportados por la comunidad o elaborados por otros organismos públicos o privados, siempre que se ajusten a las normas técnicas expedidas por la Junta Directiva del Incora.

Parágrafo 2º. El Incora hará entrega de una copia del informe técnico de la visita a la Junta del Consejo Comunitario respectivo en un término no superior a treinta (30) días, contados a partir de su presentación.

Es decir, existe claridad normativa para el procedimiento de compra, así como, para la obligación legal que le asiste a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, para la elaboración de **una visita y un informe técnico de visita** como requisito previo para avanzar en la adquisición de predios, dado que este se constituye en el mecanismo idóneo para cuantificar las necesidades de tierra que requieren ser resueltas mediante este procedimiento, asegurando la funcionalidad de los predios que pretendan ser adquiridos y evaluando de paso la posibilidad de conservar de la mejor forma posible la cohesión del territorio de las comunidades.

3. CONCLUSIÓN

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

- El instrumento más idóneo para determinar la necesidad de tierras en un trámite de titulación colectiva, es la visita regulada en el Artículo 22 del Decreto 1745 de 1995 y su correspondiente informe técnico.
- En criterio de esta Oficina Jurídica, para adelantar una compra de predios en caso de comunidades afrodescendientes, la Dirección de Asuntos Étnicos **debería** adelantar previamente **la visita y el informe de visita**, con el propósito de poder definir las necesidades de tierra de la comunidad en particular.
- Teniendo en cuenta la modificación del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, por la Ley 1151 de 2007, no es necesario dar aplicación por analogía a las normas que regulan la compra de predios para comunidades indígenas,

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



El campo
es de todos

Minagricultura



toda vez que es clara la facultad legal de la Agencia Nacional de Tierras y su interpretación a la luz del Decreto 1745 de 1995.

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,

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Diana Díaz

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