



## MEMORANDO

29 de Agosto de 2019

**\*20191030141493\***

Al responder cite este Nro.  
20191030141493

PARA: **JUAN CARLOS REVELO LÓPEZ**  
Asesor Líder UGT Suroccidente (E)

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

ASUNTO: Respuesta a consulta vigencia y alcance instrucción – Radicado  
20197500103873

Cordial saludo:

En atención al memorando del asunto, mediante el cual eleva consulta con relación a aspectos que más adelante se resumen, en aplicación de la función asignada a esta oficina por el numeral 8 del artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015, me permito contestar en los siguientes términos:

- **El asunto objeto de consulta**

En el memorando del asunto, se refiere, entre otros aspectos, al Memorando No. 271 de la Dirección General de la ANT, mediante el cual emitió *“instrucción respecto a la competencia para adelantar procesos agrarios de clarificación de la propiedad, en predios calificados de interés para las comunidades étnicas”*, a la Resolución 084 de 2018, mediante la cual la Dirección General de la ANT delegó en la UGT Suroccidente, las funciones de adelantar y decidir en las zonas focalizadas y no focalizadas, la fase administrativa del procedimiento único estipulado en el Decreto Ley 902 de 2017, respecto del proceso agrario de clarificación de la propiedad, por lo que esa UGT tramita 304 solicitudes de clarificación en predios ubicados en los departamentos de Nariño y Putumayo, y ha iniciado el trámite y análisis de solicitudes en algunos municipios del Departamento de Nariño, los cuales, conforme a la GeoData base de la ANT, presentan una capa que identifica la existencia de solicitudes de ampliación o constitución de títulos colectivos, pero no derechos consolidados, como pueden ser resguardos indígenas o consejos comunitarios ya titulados, capa que a su vez, abarca la totalidad de esos municipios sin diferenciar propiedades de carácter particular, cascos urbanos, zonas de baja mar, parques naturales etc.

Al final, formula las siguientes preguntas:

1. ¿Continúa vigente la instrucción emitida en el Memorando 271 del 23 de septiembre de 2016?
2. En caso de que la instrucción siga vigente, rogamos se nos explique el alcance de la misma, teniendo en cuenta que el citado memorando señala que deberán ser remitidos a la Dirección de Asuntos Étnicos los asuntos donde se encuentren involucrados terrenos de *“interés de las comunidades étnicas”*, o que *“en resumidas cuentas, afectan tierras de comunidades étnica”*.
  - a. ¿Cómo debemos identificar aquellas tierras que resulten de “interés” de las comunidades étnicas, o que “afecten tierras” de comunidades étnicas, si las capas que supuestamente identifican tales situaciones abarcan la totalidad de los municipios?



b. ¿También deberán ser remitidas a la DAE los casos de clarificación que existan sobre capas que identifiquen posibles solicitudes de ampliación, constitución, etc., así dichas solicitudes no hayan sido tramitadas o priorizado para lo mismo?

- **Acerca de los procedimientos de clarificación de la propiedad y de deslinde y de las funciones de la ANT al respecto**

En atención a que los procedimientos agrarios a los se refiere la instrucción impartida en el citado memorando, son el de clarificación de la propiedad y el de deslinde, daremos una rápida mirada a las normas que sobre la competencia para adelantar estos procedimientos prevén la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 2363 de 2015.

En primer lugar, de acuerdo con lo previsto por el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015, 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 (ANT).

A su turno, los numerales 15 y 16 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, establecen como funciones del entonces INCORA, las siguientes:

*“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.*

*16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente Ley.”.*

Nótese que el numeral 15, al hablar de la función de clarificación de la propiedad de las tierras, sólo distingue dos categorías o naturaleza jurídica de éstas: las que pertenecen al Estado y las que no.

Con relación a lo anterior, esta Oficina acota que, independientemente de cuál dependencia de la ANT adelante las actuaciones administrativas de clarificación de la propiedad, vale decir, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica o la Subdirección de Asuntos Étnicos, la conclusión del procedimiento de clarificación será la determinación de si las tierras sobre las cuales se adelantó, pertenecen al Estado o, si por el contrario, han salido de su dominio, caso en el cual, podría ser que tales tierras, siendo de propiedad privada, formen parte de territorios de comunidades étnicas.

Por su parte el numeral 16 transcrito, referido al procedimiento de deslinde, que razonablemente debería adelantarse una vez se haya culminado el de clarificación, incluye la facultad de la ANT, de adelantarlos en tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras.

Adicional a lo anterior, el numeral 24 del artículo 4º del Decreto Ley 2363 de 2015, estableció como función de la Agencia Nacional de Tierras, la siguiente:

*“24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.”*

De otro lado, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 en su numeral 1, y en su párrafo, precisa:



*“ARTÍCULO 48. 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.*
- 2. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.*

*(...)*

*PARÁGRAFO. Para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, el INCORA podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieran a los particulares.”*

Así las cosas, esta oficina considera que, partiendo de la diferencia que se debe tener en cuenta, entre: i) El objeto de cada uno de los procedimientos: de un lado clarificación y de otro el de deslinde y, ii) Lo previsto en cada una de las funciones entonces asignadas al Incora, así como las contenidas en el Decreto Ley 2363 de 2015 a la ANT, podría dilucidarse a cuál dependencia de la ANT corresponde la función de adelantar las actuaciones administrativas de clarificación de la propiedad y deslinde.

Con relación a las funciones de las dependencias encargadas de adelantar a nombre de la ANT estos procedimientos, los siguientes incisos de los artículos 20, 21 y 27 del Decreto Ley 2363 de 2017 respectivamente, establecen:

*“...Artículo 20. Subdirección de Seguridad Jurídica. Son funciones de la Subdirección de Seguridad Jurídica, las siguientes: (...)*

- 2. Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios que se inicien en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural...”*

Se asume que dentro de los procesos agrarios a los que se refiere este numeral, se incluyen los de clarificación de la propiedad y de deslinde, que en el numeral primero del artículo son citados, junto con los de extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y reversión de baldíos.

*“...Artículo 21. Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica. Son funciones de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, las siguientes:*

- 1. Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la Nación que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.*
- 2. Adelantar y decidir en primera instancia los procesos agrarios que se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural...”*

*“...Artículo 27. Subdirección de Asuntos Étnicos. Son funciones de la Subdirección de Asuntos Étnicos, las siguientes: (...)*

- 3. Ejecutar los procesos para el deslinde y la clarificación de las tierras de las comunidades étnicas conforme a las normas legales vigentes...”*

De otro lado, el artículo 1º de la Resolución 084 de 2018 “Por la cual se delegan asuntos específicos para atención y decisión de los servidores públicos Nivel Asesor de las Unidades de Gestión Territorial-UGT-”, prevé en su numeral 2º:



**“PRIMERO:** Delegar en los servidores públicos del **Nivel Asesor** en el empleo denominado *Experto*, código G3, grado 05 y 08 pertenecientes al Despacho del Director General, los cuales están ubicados en las Unidades de Gestión Territorial – Suroccidente (Pasto), Sur Amazonía (Bogotá) y Nororiente (Cúcuta), en el área de sus respectivas jurisdicciones, de oficio o a solicitud de parte, las siguientes funciones: (...)

2. Adelantar y decidir en las zonas focalizadas y no focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la fase administrativa del procedimiento único estipulado en el Decreto Ley 902 de 2017, respecto del proceso agrario de clarificación de la propiedad.”.

Al contrastar las funciones transcritas, asignadas a las dependencias del nivel central, se observa que mientras a las subdirecciones de Seguridad Jurídica y a la de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, se les asigna la función de adelantar y decidir en primera instancia, entre otros procesos agrarios, los de clarificación de la propiedad, a la Subdirección de Asuntos Étnicos se le atribuye la función de, para el caso que nos ocupa, ejecutar los procesos para el deslinde y la clarificación de las tierras de las comunidades étnicas conforme a las reglas vigentes.

Acerca de la descripción de las anteriores funciones, esta oficina considera conveniente efectuar algunos comentarios:

El objeto del procedimiento de clarificación de la propiedad, previsto en la Ley 160 de 1994, aún vigente, es el de determinar si las tierras sobre las cuales se adelanta, han salido o no del dominio del Estado. Así lo prescribía el inciso segundo del artículo 50 de la citada ley, antes de que tal artículo y otros de la misma ley, fueran derogados por el Decreto ley 902 de 2017, al indicar:

*“La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.”.*

En estas circunstancias, se reitera que, la conclusión del procedimiento ha de definir si las tierras salieron o no del dominio del Estado, independientemente de cuál dependencia de la ANT adelante el procedimiento.

En consonancia con lo anterior y siendo que el objeto del procedimiento de clarificación de la propiedad es el ya mencionado y que el mismo se tramita, precisamente para clarificar la propiedad de la tierra en tanto hay dudas acerca de ello, mal podría indicarse que el procedimiento de clarificación se adelantará sobre tierras que, de antemano, se sabe son de propiedad privada, pues si así fuese, no sería necesario iniciar tal procedimiento y, si lo que se pretende es, como lo prevé el parágrafo del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, *asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993*, el procedimiento a aplicar será el de delimitación (deslinde) de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares.

Por ello, en criterio de esta oficina, la redacción del numeral 3° del artículo 27 del Decreto 2363 de 2015 al hablar de la **clarificación** de las tierras de las comunidades étnicas, no es afortunada, y genera confusión, no solo conceptual, con relación al objeto y alcance del procedimiento mismo, sino, como se observa en la práctica, en la precisión acerca de cuál o cuáles dependencia(s) debe(n) adelantar y decidir el procedimiento de clarificación de la



propiedad cuando involucre tierras que puedan ser de interés de las comunidades étnicas.

No sucede lo mismo, con relación al **deslinde** de las tierras de las comunidades étnicas al que se refiere la función de la Subdirección de Asuntos Étnicos prevista en el numeral 2° del artículo 27 del Decreto Ley 2363 de 2015, en cuanto es claro que tales tierras pertenecen a esas comunidades y su deslinde es necesario, tal como lo prevé el párrafo del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 *“para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993.”*

#### • Conclusiones

A pesar de los comentarios realizados, como quiera que la función asignada a la Subdirección de Asuntos Étnicos, referida al procedimiento de clarificación de la propiedad quedó establecida en los términos ya referidos en el Decreto Ley 2363 de 2015, en criterio de esta oficina:

1. La función asignada a la mencionada Subdirección de Asuntos Étnicos relacionada con el procedimiento de clarificación de la propiedad, debe entenderse aplicable a casos en los cuales el citado procedimiento se adelante, o deba adelantarse, sobre predios que puedan involucrar tierras de comunidades étnicas, ya sea que:
  - a) Tales tierras formen parte de resguardos indígenas; sean de las tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas; o sobre ellas se esté adelantando de manera oficial actuaciones administrativas tendientes a la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas, o
  - b) Formen parte de títulos colectivos a favor de comunidades negras o que se encuentren ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con lo precisado por los numerales 1 y 2 del artículo 2° de la Ley 70 de 1993, como 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 esa ley, como lo señala el párrafo del artículo primero de la citada ley.
2. Por el contrario:
  - a) Los procedimientos de clarificación de la propiedad que se recibieron del INCODER o los que se iniciaron o se inicien por demanda fuera de las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una vez entró en operación la ANT, y no incluyan territorios de los antes mencionados, deberán ser adelantados por la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, tal como lo establece el numeral 1° del artículo 21 del Decreto 2363 de 2015, o por los funcionarios a los que mediante la Resolución 084 de 2018 les fue delegada tal función, según el caso y,
  - b) Los procedimientos de clarificación de la propiedad que se hayan iniciado o se inicien en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una vez entró en operación la ANT, deberán ser adelantados por la Subdirección de Seguridad Jurídica, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 20 del Decreto 2363 de 2015, o por los funcionarios a los que mediante la Resolución 084 de 2018 les fue delegada tal función, según el caso.

No sobra recordar que, en todos los casos en que se trate de deslinde o delimitación de tierras de comunidades étnicas, la dependencia encargada de adelantar el procedimiento es la Subdirección de Asuntos Étnicos, de conformidad con lo establecido al respecto por el numeral 2 del artículo 27 del Decreto Ley 2363 de 2015.



- **Sobre la vigencia y alcance de la instrucción contenida en el Memorando 271 de 2016**

Aunque se procuró contar con el criterio de la Subdirección de Asuntos Étnicos sobre el asunto, tal propósito no fue posible, por lo que para evitar dilaciones en la respuesta a la consulta elevada, es menester indicar que la instrucción contenida en el Memorando 271 de 2016 se encuentra vigente, sin embargo, esta Oficina Jurídica considera que el alcance de aquella instrucción debe entenderse referida al envío de los expedientes contentivos de actuaciones administrativas de procedimientos de clarificación de la propiedad y deslinde, por parte de las Unidades de Gestión Territorial –UGT- (en el caso de consulta), a la Dirección de Asuntos Étnicos, en los siguientes casos:

a) Clarificación de la propiedad:

- Cuando las tierras formen parte de resguardos indígenas; sean de las tradicionalmente ocupadas por comunidades indígenas o sobre ellas se esté adelantando de manera oficial actuaciones administrativas tendientes a la constitución, ampliación o saneamiento de resguardos indígenas.
- Cuando formen parte de títulos colectivos a favor de comunidades negras o que se encuentren ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con lo precisado por los numerales 1 y 2 del artículo 2º de la Ley 70 de 1993, como 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 esa ley, como lo señala el parágrafo del artículo primero de la citada ley.

Lo anterior por cuanto, si se admitiese que cuando el procedimiento se inicie y adelante sobre tierras que son de “interés de las comunidades étnicas”, pocos serían los casos en que no hubiese que remitirlos a la Dirección de Asuntos Étnicos, en tanto en varias regiones del país, habría interés de las comunidades y, en tal virtud, no habría lugar a que otras dependencias, como las UGT, pudiesen adelantar tales procedimientos.

- b) Deslinde: Cuando se trate de tierras de resguardo y las adjudicadas a las comunidades negras, de conformidad con lo previsto en el numeral 16 del artículo 12 y en el parágrafo del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Con las anteriores precisiones se espera haber dado respuesta a las inquietudes planteadas en su consulta y que lo expuesto resulte útil en las gestiones que sobre los asuntos concernidos adelanta esa UGT.

Atentamente,

**YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica

Proyectó: Héctor Cárdenas  
Revisó: Diana Paola Díaz Jiménez