

24 de Julio de 2018

**MEMORANDO**



Al responder cite este Nro.  
20181030109913

**PARA: NUBIA ELENA PACHECO GÓMEZ**  
Directora de Asuntos Étnicos.

**DE: NATALIA ANDREA HINCAPIÉ CARDONA**  
Jefe Oficina Jurídica

**ASUNTO:** Solicitud Concepto Jurídico Revocatoria Directa Resolución Titulación Colectiva a Comunidades Negras. Su radicado 20185000096253.

Cordial saludo:

De acuerdo con la consulta solicitada por la Directora de Asuntos Étnicos mediante memorando No. 20185000096253, me permito emitir concepto jurídico, conforme las funciones previstas para la Oficina Jurídica en el numeral 7° del artículo 13 del Decreto 2363 de 2015, en los siguientes términos:

La consulta elevada a esta oficina jurídica se encuentra relacionada con el mecanismo administrativo de revisión a implementar cuando se presentan traslapes con predios de propiedad privada, respecto a una Resolución expedida por la Agencia Nacional de Tierras, mediante la cual se titularon colectivamente a comunidades negras terrenos en calidad de baldíos de la nación. Específicamente la Dirección de Asuntos Étnicos expone la siguiente situación que da lugar a la solicitud de consulta:

*“La Dirección de Asuntos Étnicos, recibió información mediante el radicado No. 20186200515902, del señor JULIAN FELIPE GIRALDO, Representante Legal Gaia Projects, informándonos, que los predios Punta Arena y Cangrejo, identificado con folios de matrícula inmobiliaria No. 372-4832 y 372-20008, respectivamente, del Circulo Registral de Buenaventura, Valle del cauca, se traslapan con el globo No. Dos (2) del consejo comunitario de San Joaquín Agua Dulce, titulado mediante la Resolución No. 080 de 2016, que los predios anteriormente citados nacieron a la vida jurídica con una tradición conforme a derecho.*

*Que una vez, la Dirección de Asuntos Étnicos, realizó el análisis jurídico y técnico del traslape que presenta el globo No. Dos (2), del consejo comunitario San Joaquín Agua dulce con los predios*

*Punta Arena y Cangrejo, identificado con folios de matrícula inmobiliaria No. 372-4832 y 372-20008, respectivamente y donde se encontraran otros predios de propiedad privada en la totalidad del territorio titulado, informe que se anexa al presente memorando, para su conocimiento, se solicita a su despacho, dentro de las competencias misionales del Decreto 2363 de 2015, lo siguiente:*

- 1.- *Se conceptúe si el procedimiento para tramitar este problema jurídico sería la revocatoria directa.*
- 2.- *Quien tendría la competencia misional de adelantar dicho procedimiento, de acuerdo al Decreto 2363 de 2015.*
- 3.- *Procedería la revocatoria directa parcial sobre los predios que se traslapan sobre el consejo comunitario San Joaquín Agua Dulce.*
- 4.- *Cual sería el procedimiento y etapas a surtir, para dirimir el problema jurídico.”*

## **I. ANÁLISIS LEGAL Y CONSIDERACIONES.**

En primer lugar se procederá a realizar un breve esbozo de los mecanismos que en sede administrativa están llamados a analizarse en aras de controlar la legalidad de los actos administrativos de carácter particular y concreto expedidos por las distintas autoridades administrativas, haciendo especial énfasis en la figura de la revocatoria directa consagrada en los artículos 93 a 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para posteriormente analizar la improcedencia de la revocatoria directa especial agraria establecida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 frente a titulaciones colectivas a comunidades negras; finalmente se indicarán algunos antecedentes del caso y conclusiones sobre los interrogantes planteados

### **1. Acto Administrativo y Control de Legalidad.**

El acto administrativo tradicionalmente ha sido definido como una expresión de la voluntad de la administración mediante la cual se crea modifica o extingue una situación jurídica de una persona o de un conjunto de personas determinadas o indeterminadas.<sup>1</sup> Su validez implica la reunión de los elementos esenciales acordes con las normas jurídicas que lo regulan, específicamente referentes al ejercicio de la competencia para proferirlo, una expresión clara de la voluntad administrativa, expresión del contenido del acto, relación de los motivos, finalidad y por último sujeción a la forma que debe revestir.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, subsección “A” Magistrado Ponente: *GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN*, Sentencia del 23 de agosto de 2007 bajo el número de radicado: 25000-23-25-000-2002-10626-01(2228-04).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera, Sentencia del 6 de abril de 2000 dentro del expediente 5373. Tomado de *SANTOFIMIO*, Gamboa Jaime Orlando. Tratado de Derecho

La concurrencia de tales elementos en la estructuración de cualquier acto administrativo en principio no admiten controversia, en aplicación de la denominada presunción de legalidad, prerrogativa de la que gozan los actos administrativos según la cual se asume como cierto que la actividad de la administración para proferir su decisión se realizó con sujeción estricta a las normas que lo regulan, tal principio se encuentra inspirado en motivos de conveniencia pública, y en razones de orden formal y material, dirigidas a garantizar la estabilidad de la actividad estatal<sup>3</sup>.

No obstante, la legalidad de los actos administrativos puede ser objeto de cuestionamiento en tres situaciones: (i) en la resolución de los recursos ejercidos en vía gubernativa, en los que la propia administración al identificar vicios en la estructuración del acto puede revocar sus decisiones. Se destaca que el examen de legalidad se efectúa de forma previa a su eficacia, aceptándose la existencia del acto administrativo, su presunción de legalidad, pero sin la conclusión del procedimiento necesario para que pueda ser eficaz. En tal orden, la oportunidad de ocurrencia se circunscribe al término de ejecutoria del acto. (ii) la acción de revocatoria en los que la administración, entre otras causales, puede apelar a la identificación de vicios que afectan la legalidad del acto para decretar su extinción. Se caracteriza porque el examen de legalidad puede realizarse en cualquier tiempo aún con posterioridad a la ejecutoria del acto administrativo y (iii) en la resolución de acciones judiciales en la que la jurisdicción contenciosa realiza el examen de legalidad por reproches formulados por particulares o aún por la propia administración. Se caracteriza por que el examen de legalidad se realiza por regla general en vigencia del acto administrativo demandado.

En relación a la normativa aplicable a efectos de materializar el control de legalidad en sede gubernativa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, la Ley 1437 de 2011 en su capítulo VI, establece los recursos procedentes contra los actos definitivos, siendo estos en términos generales el de reposición ante el mismo funcionario quien expidió la decisión, el de apelación ante el inmediato superior administrativo o funcional y, por último, el de queja cuando sea rechazado el de apelación. Frente a lo anterior, el artículo 74 *ibidem* señala lo siguiente:

**“ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:**

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia, 4ta edición reimpresión octubre de 2007. Pág. 144.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección segunda, Magistrado Ponente: ALVARO LECOMPTE LUNA, Sentencia del 17 de febrero de 1994 bajo el número de radicado: 6264.

*No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.*

*Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.*

*3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.*

*El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.*

*De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.*

*Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.”*

Por otro lado, tenemos la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos, donde el examen de legalidad puede efectuarse en cualquier tiempo, independiente de la ejecutoria del mismo. La Ley 1437 de 2011 en sus artículos 93 a 97 desarrolla la revocatoria directa de los actos administrativos, los cuales pueden ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, estipulan las causales para su ocurrencia, oportunidad de presentación, efectos de la misma, así como lo referido al supuesto de que al existir un acto administrativo que haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Así las cosas, el citado artículo 93 establece las causales para la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos, enmarcándose en “1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

## **2. Revocatoria directa de adjudicación de baldíos contemplada en la Ley 160 de 1994 y su improcedencia en materia de titulaciones colectivas.**

La Ley 160 de 1994, en el artículo 72 inciso 6, determina que la Agencia Nacional de Tierras

podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, no exigiéndose el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular; en lo demás el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, la revocatoria directa especial agraria difiere principalmente de la preceptuada en el C.P.A.C.A, en que sobre la primera existe la posibilidad de revisar la legalidad de los actos de la administración sin que medie el consentimiento previo y escrito del respectivo titular del derecho y, a su vez, si bien se revisa la legalidad del acto, el vicio que eventualmente pueda contener debe ser de una manifiesta ilegalidad o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos, afectando de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos.<sup>4</sup>

Ahora bien, debe tenerse muy presente que al referirse el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 a la figura jurídica de la revocatoria directa especial agraria, estamos precisamente en el universo de adjudicaciones que regula la Ley 160, es decir, las dirigidas de manera preponderante a los campesinos sujetos de reforma agraria y no, frente a otro tipo de comunidades cuyas formas de acceso a la tierra se encuentran reguladas en leyes especiales, siendo el caso de las Titulaciones Colectivas a Comunidades Negras, cuya normativa se encuentra prevista especialmente en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1066 de 2015.

En este sentido, haciendo referencia al ámbito de aplicación de las normas contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el inciso 3°, artículo 2 del citado Código dispuso lo siguiente:

*“(…) Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”*

Así las cosas, retomando lo dicho sobre la figura de la revocatoria directa en materia de titulaciones colectivas, debemos preguntarnos, si de acuerdo a las leyes especiales que tratan la materia, existe una regulación específica sobre el particular donde se permita la revocatoria directa del acto administrativo de carácter particular y concreto, sin mediar el consentimiento previo y escrito del titular del derecho, apartándonos de las prescripciones generales del C.P.A.C.A? El anterior interrogante se puede solventar acudiendo al artículo

18 de la Ley 70 de 1993, el cual señala:

*“ARTÍCULO 18. No podrán hacerse adjudicaciones de las tierras de las comunidades negras de que trata esta ley, sino con destino a las mismas.*

*Son nulas las adjudicaciones de tierras que se hagan con violación de lo previsto en el inciso anterior. La acción de nulidad contra la respectiva resolución podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los procuradores agrarios o cualquier persona ante el*

<sup>4</sup> Ver sentencia C-255 de 2012 – Corte Constitucional

correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.

Sin perjuicio de lo anterior, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación que dicte con violación de lo establecido en el presente artículo. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a lo que dispone el Código de lo Contencioso Administrativo.” (Subrayado fuera de texto).

De acuerdo a lo precedente, la posibilidad de revocar una Resolución por medio de la cual se adjudican colectivamente terrenos baldíos a favor de comunidades negras, sin que medie el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, se encuentra limitada al supuesto plasmado en el artículo 18 de la Ley 70 de 1993, no contemplando la hipótesis de la procedencia de la revocatoria directa sin consentimiento del titular del derecho, en los eventos en que se evidencie un traslape con predios de propiedad privada, respecto de los terrenos baldíos titulados; en consecuencia, al observarse este último supuesto, deberá darse aplicación a las previsiones generales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En alusión al procedimiento a adelantar cuando se está en presencia del trámite de revocatoria directa, la Ley 1437 de 2011 en el parágrafo del artículo 97 establece de forma expresa que el trámite que se siga para la aplicación de la revocatoria directa deberá garantizar los derechos de audiencia y defensa. En consecuencia, se deberán seguir las normas generales contenidas en el Título III, artículos 34 a 45, de la citada Ley, en especial el artículo 35 que determina que la administración deberá promover la participación ciudadana, asegurando el derecho de contradicción.

Ahora bien, no obstante lo expuesto sobre la figura de revocatoria directa en los casos de titulaciones colectivas a comunidades negras, importante tener en cuenta que de conformidad con lo prescrito en el literal e) del artículo 6º de la Ley 70 de 1993 y en el

numeral 5º del artículo 2.5.1.2.19 del Capítulo 2 Título 1 Parte 5 del decreto 1066 de 2015, las adjudicaciones colectivas previstas en dicha normativa, no incluyen aquellos predios rurales en los cuales se acredite propiedad privada conforme a las Leyes 200 de 1936 y 160 de 1994, por lo que en los actos administrativos de titulación se les considera expresamente como predios objeto de exclusión del correspondiente título colectivo.

### **3. Antecedentes relevantes sobre la revisión de la Resolución 080 de 2016.**

La solicitud elevada por la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT hace mención a la posibilidad de revocar directamente la Resolución 080 de 2016 “Por la cual se adjudican en calidad de “TIERRAS DE LAS COMUNIDADES NEGRAS” los terrenos baldíos rurales

ocupados colectivamente por las Comunidades Negras del consejo comunitario San Joaquín Aguadulce, solicitante de terrenos baldíos, ubicados en el Municipio de Buenaventura Departamento del Valle del Cauca.”, aduciendo traslape con terrenos de propiedad privada, señalando que “ (...) *La Dirección de Asuntos Étnicos, recibió información mediante el radicado No. 20186200515902, del señor JULIAN FELIPE GIRALDO, Representante Legal Gaia Projects, informándonos, que los predios Punta Arena y Cangrejo, identificado con folios de matrícula inmobiliaria No. 372-4832 y 372-20008, respectivamente, del Circulo Registral de Buenaventura, Valle del cauca, se traslapan con el globo No. Dos (2) del consejo comunitario de San Joaquín Agua Dulce, titulado mediante la Resolución No. 080 de 2016, que los predios anteriormente citados nacieron a la vida jurídica con una tradición conforme a derecho.(...)*”

No obstante lo transcrito en el párrafo anterior, dada la trascendencia del asunto resulta importante indicar que en ocasiones anteriores esta Oficina Jurídica y el Director General de la Agencia han tenido conocimiento de hechos que posiblemente constituyen vicios de legalidad en el procedimiento que dio origen al acto administrativo de titulación colectiva del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce, los cuales no solo se reducen al traslape con propiedad privada respecto de los terrenos baldíos titulados, situaciones que en su momento fueron puestas en conocimiento de la Dirección de Asuntos Étnicos con la finalidad de que fueran tomadas y realizadas las acciones administrativas pertinentes de acuerdo a las funciones que otorga a la mencionada Dirección el Decreto 2363 de 2015.

En este orden, recapitulando situaciones anteriores puestas en conocimiento de la Dirección de Asuntos Étnicos que posiblemente puedan afectar la legalidad de la titulación colectiva del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce, podemos citar el memorando radicado 20171030115683 de 20 de octubre de 2017, cuyo asunto fue “*Información de situación irregular con el predio adjudicado en calidad de “Tierras Comunitarias Negras” al Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce.*”, donde la Oficina Jurídica informa que

“(…) *recibió, la Escritura Publica 05 de 5 de enero de 2017, otorgada ante la Notaria Tercera del Circuito de Buenaventura, en la cual se protocolizó el acto jurídico de Usufructo, celebrado entre Saúl Garcés Angulo, obrando como representante legal del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce y el señor Saúl Garcés Angulo.(...)*”, resaltando las normas de carácter Constitucional, Legal y Reglamentario que tales hechos vulnerarían en el marco del Convenio 169 de la OIT, Ley 70 de 1993 y el Decreto 1066 de 2015.

Asimismo, refiriéndonos a otra situación relevante frente a la Resolución 080 de 2016, el Director General de la Agencia a través de memorandos 019 y 020 de 03 de marzo del mismo año, remitió tanto a la Dirección de Asuntos Étnicos como a la Dirección de

Gestión Jurídica de Tierras, escritos trasladados por la Oficina de Control Interno mediante oficio radicado 20171110269 de 27 de febrero de 2017, sobre documentación relacionada con la citada Resolución, en la cual se realizan aseveraciones sobre presuntas irregularidades respecto de la Titulación Colectiva a favor del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce, atinentes a la no observancia de las Resoluciones que culminaron el procedimiento Agrario de Clarificación de la Propiedad sobre los terrenos denominados Aguadulce, ubicados en el municipio de Buenaventura, aduciendo que la titulación colectiva afecta terrenos de propiedad privada.

En resumen, tal como se expuso en líneas anteriores, las presuntas irregularidades que podrían afectar la legalidad de la titulación colectiva a favor del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce efectuada a través de Resolución 080 de 2016, no solo se reducen a la expuesta por la Dirección de Asuntos Étnicos mediante memorando de 25 de junio de 2018 y que dio origen al presente concepto jurídico, sino que se suman a situaciones anteriores que fueron puestas en conocimiento de dicha Dirección, relacionadas a su vez con traslapes con propiedad privada sobre los terrenos baldíos objeto de titulación o, constitución de contratos de usufructo a favor de terceros por parte de miembros de la comunidad étnica; en este orden, este tipo de hechos ameritan un revisión integral e inmediata del procedimiento que dio origen a la titulación colectiva del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce, iniciando el trámite de revocatoria directa y procediendo a inscribir el auto de inicio en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

## II. CONCLUSIONES.

1. La posibilidad de revocar una Resolución por medio de la cual se adjudican colectivamente terrenos baldíos a favor de comunidades negras, sin que medie el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, se encuentra limitada al supuesto plasmado en el artículo 18 de la Ley 70 de 1993, no contemplando la hipótesis de la procedencia de la revocatoria directa sin consentimiento del titular del derecho, en los

eventos en que se evidencie un traslape con predios de propiedad privada, respecto de los terrenos baldíos titulados; en consecuencia, al observarse este último supuesto, deberá darse aplicación a las previsiones generales contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Al referirse el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 a la figura jurídica de la revocatoria directa especial agraria, estamos en presencia del universo de adjudicaciones que regula la Ley 160, es decir, las dirigidas de manera preponderante a los campesinos sujetos de reforma agraria y no, frente a otro tipo de comunidades cuyas formas de acceso a la tierra se encuentran reguladas en leyes especiales, siendo el caso de las Titulaciones Colectivas a Comunidades Negras, cuya normativa se encuentra prevista especialmente en la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1066 de 2015.

2. La Ley 1437 de 2011 en sus artículos 93 a 97 desarrolla la revocatoria directa de los actos administrativos, los cuales pueden ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte y, en tal virtud el Director General de la Agencia tiene la competencia para decidir la revocatoria directa del acto administrativo de titulación colectiva a favor de comunidades negras, cuyo trámite deberá ser impulsado y adelantado por la Subdirección de Asuntos Étnicos de la Agencia, de la misma forma que le corresponde de acuerdo con el numeral 1, artículo 27 del Decreto 2363 de 2015, la función de ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, en lo referente a programas de titulación colectiva.

3. En resumen, las presuntas irregularidades que podrían afectar la legalidad de la titulación colectiva a favor del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce efectuada a través de Resolución 080 de 2016, no solo se reducen a la expuesta por la Dirección de Asuntos Étnicos mediante memorando de 25 de junio de 2018 y que dio origen al presente concepto jurídico, sino que se suman a situaciones anteriores que fueron puestas en

conocimiento de dicha Dirección, relacionadas a su vez con traslapes con propiedad privada sobre los terrenos baldíos objeto de titulación o, constitución de contratos de usufructo a favor de terceros por parte de miembros de la comunidad étnica; en este orden, la Oficina Jurídica recomienda que este tipo de hechos ameritan un revisión integral e inmediata del procedimiento que dio origen a la titulación colectiva del Consejo Comunitario San Joaquín Aguadulce, iniciando el trámite de revocatoria directa del acto administrativo y procediendo a inscribir el auto de inicio en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

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,



**NATALIA HINCAPIE CARDONA**

Jefe Oficina Jurídica

*Proyectó: E. Barrero.*

Anexo: Memorando radicado 20171030115683 en treinta y nueve (39) folios.  
Memorandos 019 y 020 de 2017 en dos (2) folios.