



## MEMORANDO

06 de Septiembre de 2019

**\*20191030147123\***

Al responder cite este Nro.  
20191030147123

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

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

**ASUNTO:** **Concepto jurídico** – Subsanación actuaciones administrativas etapa publicitaria dentro de la legalización de tierras para comunidades étnicas. Radicado 20195100130933

Reciba un cordial saludo:

En atención a su solicitud de concepto jurídico “relacionado con la subsanación de las actuaciones administrativas irregulares durante la aplicación del procedimiento administrativo de legalización de tierras dentro la titulación colectiva del Consejo Comunitario El Mango de la Púa II, efectuada mediante el número de radicado del asunto, en ejercicio de las funciones asignadas a esta Oficina por el numeral 8, artículo 13 del Decreto Ley 2363 de 2015, me permito emitir concepto jurídico, en los siguientes términos:

### 1. HECHOS Y PROBLEMAS JURÍDICOS

En su solicitud, entre otros asuntos, expresa que:

- 1.1. La Subdirección de Asuntos Étnicos viene impulsando, entre otros, el procedimiento de titulación colectiva del Consejo Comunitario El Mango de la Púa II, ubicado en jurisdicción del Municipio de San Estanislao de Kostka, del Departamento de Bolívar, como lo establece el Decreto 1745 de 1995, compilado en el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, artículos 2.5.1.2.20 y s.s.
- 1.2. Al adelantar la revisión del mismo, se evidenció que en el caso del Consejo Comunitario El Mango de la Púa II, reposan en el expediente el informe técnico de visita, pero presenta deficiencias en la etapa publicitaria.
- 1.3. La Subdirección de Asuntos Étnicos expidió auto de aceptación de la solicitud de titulación colectiva, el 2 de noviembre de 2018, y con fecha de fijación del día 15 de noviembre y de desfijación del 28 de noviembre de 2018, etapa surtida en el Despacho de la Alcaldía de San Estanislao de Kostka, del Departamento de Bolívar.
- 1.4. Antes de que se desfije el edicto de la Alcaldía, se profiere Resolución No. 8655 del 20 de noviembre de 2018, ordenando la práctica de la visita a la comunidad, se notificó al Procurador Agrario el 20 de noviembre y, las demás notificaciones se surtieron el día 22 de noviembre del mismo año.
- 1.5. La visita al consejo comunitario se llevó a cabo del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2018, dando cumplimiento a lo ordenado en la citada



resolución.

- 1.6. Es decir, se expidió resolución ordenando visita y se notificó al Procurador, antes de desfijarse el edicto de la Alcaldía, es decir, sin surtirse completamente la etapa publicitaria.
- 1.7. Por lo anterior, la Subdirección de Asuntos Étnicos, solicita a esta Oficina brindar concepto y recomendaciones en relación con las siguientes inquietudes:
  - *¿Cómo puede la subdirección de Asuntos Étnicos corregir la actuación administrativa dentro del procedimiento de titulación colectiva del consejo comunitario El Mango de la Púa II, en el cual se profirió la resolución de visita a la comunidad sin que la etapa publicitaria del auto de aceptación hubiese culminado?*
  - *¿Son subsanables las irregularidades en la etapa publicitaria acá enunciado?*
  - *¿De encontrarse pertinente en qué sentido y a través de que puede la Subdirección de Asuntos Étnicos subsanar la actuación administrativa?*

## 2. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

### • Sobre el procedimiento de titulación colectiva

De conformidad con la solicitud de concepto jurídico, dentro del procedimiento de titulación colectiva de tierras a la mencionada comunidad negra, se habrían evidenciado algunas irregularidades en la etapa publicitaria y en la práctica de la de visita efectuada a la comunidad, antes de desfijarse el edicto de la Alcaldía.

Con relación a las formalidades que deben observarse en estas etapas del procedimiento, el Decreto Único Reglamentario 1066 de 2015, que compiló, entre otros, el Decreto 1745 de 1995, que su vez reglamentó parcialmente la Ley 70 de 1993 y fijó el procedimiento para la titulación de tierras a las comunidades negras, establece:

**Artículo 2.5.1.2.21 Iniciación del trámite y publicidad de la solicitud.** *Radicada la solicitud por el Incoder, el Gerente Regional ordenará, en un plazo no superior a cinco (5) días, mediante auto iniciar las diligencias administrativas tendientes a la titulación de Tierras de las Comunidades Negras y hacer la publicación de la solicitud. Dentro de esta etapa se ordenarán las siguientes diligencias:*

1. *Publicar la solicitud por una (1) vez, en emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del inmueble, o en su defecto, en la misma forma en un periódico de amplia circulación, en la región donde se encuentre ubicado el territorio solicitado en titulación.*
2. *Fijar un término de cinco (5) días hábiles el aviso de la solicitud en un lugar visible y público de la alcaldía municipal, de la inspección de policía o del corregimiento, a los que corresponda el territorio solicitado en titulación y en la respectiva oficina del Incoder que adelante el trámite.*

*El aviso contendrá:*

- a) *El nombre de la comunidad peticionaria;*
- b) *El nombre del territorio solicitado en titulación colectiva;*
- c) *El carácter legal en el que se solicita la titulación;*
- d) *La extensión aproximada;*
- e) *Los linderos y nombres de los colindantes del inmueble.*

**Parágrafo.** *En el expediente se dejará constancia de las diligencias anteriores, debiendo agregarse los ejemplares de los avisos de la solicitud, la certificación expedida por el administrador de la emisora o el representante local o regional del diario, según el caso,*



debidamente autenticadas, y una constancia de autoridad competente en el caso de no existir oficinas de inspección de policía o corregidurías, si a ello hubiere lugar.

**Artículo 2.5.1.2.21 Visita.** Dentro de los diez (10) días siguientes de cumplida la publicación de la solicitud, el Gerente Regional del Incoder 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 Incoder, 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 1.** 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. (...)

Con relación a los asuntos planteados en la consulta, las normas transcritas permiten deducir, entre otros asuntos, lo siguiente:

- La solicitud de titulación colectiva debe publicarse, por una vez, en emisora radial o en un periódico de amplia circulación, en la región donde se encuentre ubicado el territorio solicitado.
- **Debe fijarse por cinco (5) días hábiles el aviso de la solicitud en lugar público y visible de la Alcaldía Municipal**, de la inspección de policía o del corregimiento a los que corresponda el territorio solicitado y en la oficina del Incoder (hoy ANT) que adelante el trámite. Los avisos de la solicitud y la certificación expedida por el administrador de la emisora, o el representante del periódico, debidamente autenticadas, deben formar parte del expediente que contiene las actuaciones administrativas del procedimiento.
- La visita a la comunidad debe ordenarse a través de resolución, que ha de ser notificada al representante legal del consejo comunitario interesado, al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios y al representante legal de las comunidades indígenas que aparezcan involucradas. La resolución debe también notificarse por edicto, que se fijará por cinco (5) días hábiles en lugar visible de las mismas dependencias donde debió fijarse el aviso de la solicitud.
- De la visita deberá levantarse un acta firmada por los funcionarios, el representante legal del consejo comunitario y los terceros interesados que se presenten. En el acta se consignarán sucintamente los aspectos objeto de la visita y las constancias que las partes consideren.



- En un término máximo de 30 días hábiles luego de la visita, debe presentarse un informe técnico de la misma, el que, como es entendible y razonable, debe contener aspectos directamente relacionados con el fin u objeto que tuvo la visita.

Ahora bien, la Constitución Política en su artículo 29, prescribe, entre otros asuntos, que el derecho fundamental al debido proceso, se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

A su turno, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, atribuye fundamental importancia, entre otros principios, al debido proceso y de publicidad de las actuaciones administrativas, a efecto de que la comunidad y los terceros puedan conocer las actuaciones de la administración y, si lo consideran procedente, hacer valer sus derechos que pudiesen verse vulnerados por la acción de la administración.

Así, el artículo 3º del C.P.A.C.A., referido a los principios, entre otros asuntos, prescribe:

*“1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. (...)*

*9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. ....” (...)*

- **Sobre el caso concreto planteado en la solicitud de concepto**

Con relación a situaciones similares a las que se exponen en la solicitud de concepto como irregularidades, los artículos 41 y 72 de la Ley 1437 de 2011, prevén:

*“ARTÍCULO 41. CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla. (...)*

*ARTÍCULO 72. FALTA O IRREGULARIDAD DE LAS NOTIFICACIONES Y NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.”*

A su vez, otros principios previstos en el artículo 3º ibídem, como los que a continuación se transcriben, instan a las autoridades administrativas a que, sin desconocer el principio de legalidad, avancen en el propósito de concluir en debida forma las actuaciones y plasmar su decisión final a través de la expedición del acto administrativo que corresponda, así:

*“11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.*

*12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.*



13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”.

En estas circunstancias, con base en los principios que del artículo 3° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de las demás normas de las cuales se ha hecho transcripción en este escrito, incluidas las del Decreto Único 1066 de 2015, esta Oficina considera que, en aras del avance de los procedimientos de titulación colectiva de tierras a las comunidades negras que se mencionan en la solicitud de concepto, habrá de corregirse la actuación irregular que ha sido advertida por esa Dirección y que consiste en que no se cumplió con la previsión legal de  *fijar un término de cinco (5) días hábiles el aviso de la solicitud en un lugar visible y público de la alcaldía municipal, de la inspección de policía o del corregimiento, a los que corresponda el territorio solicitado en titulación, por lo cual se sugiere:*

- Proferir nuevamente la resolución y ordenar la práctica de la visita a la comunidad, advirtiendo dentro de los considerandos la irregularidad encontrada. En todo caso, se recomienda tener en cuenta que como es una actualización de la visita, el tiempo de duración puede ser más corto.
- Efectuar en debida forma la fijación y posterior desfijación del aviso de la resolución que ordena la visita a la comunidad del Consejo Comunitario El Mango de la Púa II.
- Fijar, por el término y en las condiciones establecidas en la norma, la solicitud de titulación colectiva de la comunidad del Consejo Comunitario El Mango de la Púa II, en la Alcaldía.
- En todos los casos, rehacer la actuación o actuaciones posteriores que se haya(n) realizado tras la irregularidad que se presentó.

### 3. CONCLUSIÓN

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

- En aras de la garantía del derecho fundamental al debido proceso y en aplicación de los principios de publicidad y de notificación de las actuaciones administrativas, se considera que se debe proceder a efectuar la corrección de las irregularidades advertidas dentro de los procedimientos administrativos de titulación colectiva a comunidades negras que se expusieron en la solicitud de concepto jurídico, con base en las previsiones establecidas por el artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 306 de la Ley 1437 tenemos que *“En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”*, esta oficina considera que en lo relacionado con nulidades procesales a las que se refieren el artículo 133 y siguientes del Código General del Proceso, no aplica para procedimientos administrativos, es decir los tramitados por autoridades no judiciales y que por tal razón no es viable equiparar las situaciones irregulares que en ellos se presenten, a los casos previstos por el artículo 133 del CGP, como tampoco hablar de “saneamiento” de las mismas, en estricto sentido.
- Para corregir las irregularidades advertidas en desarrollo de los procedimientos administrativos, esta Oficina es del criterio que se deberá recurrir a las previsiones del artículo 41 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé que, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, la autoridad corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y



adoptará las medidas necesarias para concluirla.

- Con base en lo anterior, no sería apropiado hablar de *subsanción*, en tanto el artículo 41 del C.P.A.C.A habla de corrección, y en tal caso es mejor utilizar el término de corrección de irregularidades como lo señala dicha disposición.
- Se considera que los actos a través de los cuales se debe proceder a rehacer las actuaciones, deberán tener la misma entidad que en el decreto único reglamentario se le asigna: vale decir, auto o resolución según indique esa norma.

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.

Atentamente,

**YOLANDA MARGARITA SANCHEZ GÓMEZ**  
Jefe Oficina Jurídica ANT

Proyectó: Liliana Vega  
Revisó: Diana Díaz