

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Alcaldía Municipal de Medellín, Dirección Técnica del Equipo Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD / REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS – Finalidad

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA- es una base de datos que opera como mecanismo de protección para las personas que se han visto obligadas a abandonar su lugar de origen por causa del desplazamiento forzado. Ante este fenómeno de abandono involuntario, el registro tiene por finalidad garantizar los derechos de las víctimas sobre sus inmuebles para que no sean objeto de propiedad, ocupación, posesión, compraventa, mera tenencia o de transacciones ilegales. (...) El sistema RUPTA se ideó para almacenar y administrar la información de los predios abandonados por las personas desplazadas por la violencia en Colombia y para salvaguardar jurídicamente los derechos que tienen sobre los bienes, sin importar la relación jurídica con el predio, ya fuera como propietario, poseedor, ocupante o tenedor

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997 / DECRETO 250 DE 2005

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – Naturaleza y objeto / COMPETENCIA RELACIONADA CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN COLECTIVA DE BIENES DE DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA – Atribuible a la UAEGRTD

El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la UAEGRTD como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados (...) El objeto de la UAEGRTD, en cuanto a dicho Registro, está precisado en el artículo 2.15.1.1.1 del Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural” (...) Es relevante citar la Resolución No. 00955 de 2017 emitida por la Dirección General de la UAEGRTD, la cual promueve una adecuada administración del Sistema de Información RUPTA, en los términos señalados en el párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015 (...) Esta Resolución desarrolla el mecanismo a través del cual la UAEGRTD adelanta el trámite de levantamiento y cancelación, parcial o total de las medidas de protección colectiva que efectuaron los comités municipales, distritales o departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

FUENTE FORMAL: LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 103 / DECRETO 1071 DE 2015 / DECRETO 2365 DE 2015

ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL DE LOS BIENES ABANDONADOS POR DESPLAZADOS DE LA VIOLENCIA – Competencia de la UAEGRTD / UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – Entidad encargada de la administración del RUPTA

Resulta relevante hacer claridad que solamente existe controversia entre las entidades en relación con la imposición de medidas de protección patrimonial sobre predios ubicados en zonas urbanas. Sin embargo, la Sala aprovechará la oportunidad para referirse también a la cancelación o levantamiento de dichas medidas. Al respecto, la Sala encuentra que la autoridad competente es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –

UAEGRTD para atender las solicitudes de protección patrimonial de los bienes inmuebles abandonados por los desplazados por la violencia en zonas urbanas, teniendo en cuenta que le ha sido encomendada la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, en forma además concordante con las sentencias de la Corte Constitucional que han sido citadas. En efecto, la normatividad actual otorga esta competencia sobre “predios” en general, sin entrar a distinguir entre predios rurales y predios urbanos, de manera que las dos clases de predios se encuentran comprendidas dentro del mencionado Registro. Es pertinente la aplicación de la regla de interpretación en el sentido de que al intérprete no le es dable distinguir cuando la ley no lo hace, conforme al aforismo latino: “Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”. Para llegar a esta conclusión, la Sala expone las siguientes consideraciones: (...) El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la UAEGRTD, con el objetivo de servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados. (...) El párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015 dispuso el traslado del RUPTA a la UAEGRTD, a efectos de su administración, lo que también implicó la transferencia de la facultad de acudir a mecanismos para responder a las necesidades de la población desplazada de manera eficaz y oportuna, independientemente de la ubicación geográfica de los predios. La norma citada no excluyó de la administración del RUPTA a los predios ubicados en zonas urbanas

FUENTE FORMAL: DECRETO 2365 DE 2015 / LEY 1448 DE 2011

RUPTA – Se extiende a predios rurales y urbanos / RUPTA – Presupuestos para la inclusión de solicitudes de protección de predios / SUPERINTENDENCIAS DE NOTARIADO Y REGISTRO – Competencia para inscribir solicitudes de registro emanadas de la UAEGRTD

Es posible que se entendiera que este Registro, en su origen cuando el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 lo atribuyó al INCORA y luego, cuando el artículo 4º numeral 20 del Decreto 3759 de 2009 lo trasladó al INCODER, era solo para predios rurales, pues las competencias de tales entidades públicas se desarrollaban sobre asuntos del campo colombiano. Sin embargo, en la actualidad, el RUPTA, con la normatividad del Decreto DUR 1071 de 2015, adicionada por el Decreto 2051 de 2016, tiene una connotación general, pues como dice su denominación “*Registro Único de Predios y Territorios Abandonados*”, se refiere a predios que han sido abandonados por las personas, a causa de la violencia que ha afectado indistintamente tanto al sector rural como al urbano, de modo que dicho Registro Único debe englobar a las dos clases de predios: rurales y urbanos. Se constata pues, que en el Decreto 2051 de 2016 tampoco se hicieron exclusiones de los predios urbanos del sistema RUPTA, afectados por la situación de violencia. (...) la UAEGRTD debe incluir en el RUPTA aquellas solicitudes de protección de predios abandonados forzosamente cuando: (i) el requirente acredite la condición de desplazado por la violencia, (ii) el requirente demuestre al menos sumariamente la relación con el predio y (iii) identifique si el predio se ubica en un municipio, corregimiento o vereda. (...) Por lo tanto, la UAEGRTD puede aplicar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA, que se encuentra dentro del ámbito de su competencia y las medidas necesarias para la protección de predios urbanos y rurales. (...) Como lo determinó la Superintendencia de Notariado y Registro en la Instrucción Administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016, la UAEGRTD es la única entidad encargada de administrar el RUPTA. En consecuencia, para prestar el servicio oportuno, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos solo reciben las solicitudes de registro de predios, tanto urbanos como rurales, emitidas mediante

acto administrativo de la UAEGRTD que ordene la inscripción o cancelación de medidas de protección

FUENTE FORMAL: RESOLUCIÓN No. 00955 DE 2017 / LEY 1448 DE 2011 – ARTÍCULO 103 / LEY 1448 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ

Bogotá, D. C., cinco (5) de septiembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00079-00(C)

Actor: ALCALDÍA MUNICIPAL DE MEDELLÍN

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar y resolver el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, promovido por la Alcaldía Municipal de Medellín – Dirección Técnica del Equipo Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, y referente a determinar cuál es la autoridad administrativa competente para inscribir y cancelar en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, las medidas de protección patrimonial de bienes inmuebles urbanos, cuyos propietarios, poseedores, ocupantes o tenedores fueron afectados por la violencia y el desplazamiento forzado.

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes del presente conflicto de competencias administrativas se pueden sintetizar en la siguiente forma:

1. El 11 de mayo de 2017 el señor Juvenal Alzate Agudelo, desplazado por la violencia según consta en el Registro Único de Víctimas¹ (Folio 29 y ss.), presentó

¹ La Ley 1448 del 10 de junio de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” estableció en el artículo 154 que “*La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, será la responsable del funcionamiento del Registro Único de Víctimas*”. La misma ley, mediante el artículo 166, creó la mencionada Unidad “*como una Unidad Administrativa Especial con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. En la actualidad, dicha Unidad se encuentra adscrita al Sector Administrativo de la Inclusión Social y la Reconciliación, encabezado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, de conformidad con los artículos 1.1.1.1 y 1.2.1.1 del Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación*”.

un derecho de petición ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas², en adelante también la UAEGRTD, con el fin de solicitar la imposición de medidas de protección de carácter individual sobre un inmueble urbano³ de su propiedad ubicado en la ciudad de Medellín (Folio 21 y ss.).

2. El 18 de septiembre de 2017 la UAEGRTD, mediante la Resolución No. RA01790 (Folios 38 a 39 vto.), resolvió remitir por competencia la solicitud del señor Juvenal Alzate Agudelo a la Alcaldía Municipal de Medellín por tratarse de un predio localizado en área urbana. Esta Resolución dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar en cumplimiento de lo establecido por el art. 21 de la Ley 1437 de 2011, trasladar por competencia la presente solicitud, respecto de la medida de protección del predio identificado con matrícula No. 001-809156, por ser de naturaleza urbana.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, se ordena expedir copia de lo actuado, para que repose en el archivo de esta entidad y se ordena la remisión de la solicitud original con todos sus anexos a la Alcaldía del Municipio de Medellín” (Folio 39).

3. El 26 de octubre de 2017 la Directora Técnica del Equipo Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas, de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de la Alcaldía de Medellín, remitió la mencionada solicitud de protección de predio urbano, “*por asuntos de competencia*”, al Registrador de Instrumentos Públicos de la Zona Norte de la ciudad de Medellín (Folios 15 y 15 vto.).

4. El 1º de noviembre de 2017 el Coordinador del Grupo de Gestión Jurídica Registral de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Zona Norte de la ciudad de Medellín, respondió la comunicación mencionada en el punto anterior, en la siguiente forma:

“Con relación a lo solicitado en el asunto de la referencia, me permito informarle que esta Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), se abstiene de inscribir

² Esta Unidad fue creada por el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 en los siguientes términos:

“Artículo 103. Creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio”.

El Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”, en el numeral 3º del artículo 1.2.1.1, menciona efectivamente a la UAEGRTD como una entidad con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

³ El Decreto 1071 de 2015, DUR del Sector Agropecuario, trae en el artículo 2.15.1.1.2, el cual se encuentra dentro de la “*Parte 15*” referente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, una serie de definiciones en esta materia de restitución de tierras, es decir, específicas en este campo jurídico, entre las que se encuentra la de “*predio urbano*” que dice así:

“Artículo 2.15.1.1.2. Definiciones. Para los efectos de la presente Parte se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

13. *Predio urbano.* Es el predio localizado dentro del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT o el Plan de Ordenamiento Territorial – POT.

(...).”

medidas de protección por ruta individual (RUPTA), ya sea imponiéndolas o cancelándolas respecto a predios urbanos, correspondientes a bienes inmuebles de este círculo registral, ordenada por la Alcaldía de Medellín (Municipio de Medellín), habida cuenta de existir un acto administrativo, denominado como (sic) instrucción administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016, emanado (sic) de nuestro superior jerárquico, esto es, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) que nos ordena recibir RUPTA, sólo a nombre de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas 'UAEGRTD', donde expresa lo siguiente:

'... ASÍ LAS COSAS, PARA CONTINUAR PRESTANDO EL OPORTUNO SERVICIO EN LAS INSCRIPCIONES RELACIONADAS CON LA MEDIDA DE PROTECCIÓN POR RUTA INDIVIDUAL: RURAL Y URBANA, LA UAEGRTD DEBERÁ RADICAR EN LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS CORRESPONDIENTE, EL RESPECTIVO ACTO ADMINISTRATIVO QUE ORDENA LA INSCRIPCIÓN O CANCELACIÓN DE LA MEDIDA DE PROTECCIÓN ...' (Folio 8).

5. El 2 de abril de 2018 la Directora Técnica del Equipo Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, Subsecretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de la Alcaldía del Municipio de Medellín, presentó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la solicitud de solución del conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre esa Alcaldía municipal, la UAEGRTD y la Superintendencia de Notariado y Registro, acompañada de una serie de anexos (Folios 1 a 50).

En dicha comunicación se señala que la solicitud para resolver el conflicto, se refiere *“en cuanto a la entidad competente para emitir acto administrativo de Medidas de Protección y cancelación de predios urbanos por Ruta Individual”* (Folio 1) y se precisa la petición a la Sala en estos términos:

“Con base en los anteriores hechos y teniendo en cuenta su facultad para dirimir conflictos de competencia negativa solicitamos su concepto acerca de quién debe emitir los actos administrativos relativos a la anotación y cancelación de los predios urbanos despojados y abandonados de las víctimas del conflicto armado” (Folio 2).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (Folio 52).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto a la Alcaldía del Municipio de Medellín, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD y a la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas (Folios 53 y 54).

1. AUDIENCIA PÚBLICA

La Sala encontró oportuno escuchar en una audiencia pública, a los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

Despojadas – UAEGRTD, del Equipo de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía del Municipio de Medellín y de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de que expusieran a la Sala la problemática que suscitó el conflicto administrativo planteado y, a su vez, brindaran y suministraran la información disponible sobre el asunto.

Dicha audiencia se celebró en Bogotá el 17 de julio de 2018 a las 8 a.m., y en ella participó desde Medellín, por el sistema de videoconferencia, la funcionaria delegada para la diligencia por la Alcaldía de esa ciudad.

A continuación se extraen los argumentos más relevantes de cada uno de los intervinientes en la audiencia pública:

a. Superintendencia de Notariado y Registro

El Dr. Carlos Alberto Marín Ariza, Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, manifestó:

“La Superintendencia se limita a ratificarse en lo dicho en la contestación del conflicto de competencias administrativas, en el entendido que las funciones asignadas a la Superintendencia están circunscritas a la Ley 1579 de 2012 –Estatuto del Registro Público-. Asimismo, a raíz de la Ley 1448 de 2011 surgió el Decreto 2723 de 2014, cuyo artículo 4º dispone:

“Artículo 4. Objetivo. La Superintendencia de Notariado y Registro tendrá como objetivo la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.”

Nosotros como Superintendencia veníamos siendo coadministradores del RUPTA. Surgió el Decreto 2365 que liquidó el INCODER y trasladó el RUPTA a la Unidad. Nosotros hasta ahí veníamos con la Instrucción Administrativa 07, pero a partir de la entrada en vigencia del Decreto 2365, se expidió la Instrucción Administrativa 10 de 2016, dando las instrucciones pertinentes, en la medida en que nosotros ya no éramos coadministradores del RUPTA. Entendíamos igual dentro de esta normatividad de la Sentencia T-1037, pues estaba en ese entonces la función en cabeza de otra entidad. La función que hacemos es obedecer y hacer el registro de lo que nos llegue. El sustento principal del traslado del RUPTA a una sola entidad era armonizar el proceso de restitución patrimonial con el de restitución de tierras.

Las solicitudes que se han efectuado hasta la fecha para cancelar o levantar medidas de protección no se han podido reversar porque precisamente debe ser a petición de la entidad responsable, que a nuestro juicio no está plenamente esclarecido a quien le corresponde. Sin embargo, para nosotros la protección de predios comprende tanto lo urbano como lo rural.

El 11 de diciembre de 2017, la Superintendencia de Notariado y Registro le solicitó a la Dirección General de la Unidad que se pronunciara respecto al tema de predios urbanos pero hasta la fecha no hemos recibido respuesta.”

La Dra. Patricia García Díaz, Coordinadora del Grupo de Protección y Restitución de Tierras de la Superintendencia de Notariado y Registro, indicó:

“La Superintendencia de Notariado y Registro es una autoridad administrativa que a través de sus oficinas de registro de instrumentos públicos, tiene como finalidad publicitar los actos y contratos que una autoridad judicial o administrativa con competencia para ello, determine en el derecho. En este orden de ideas, no podemos ir más allá de las competencias que tienen las oficinas de registro. Por ello se trazó una ruta patrimonial de protección de predios rurales y una ruta de protección patrimonial de predios urbanos, en cumplimiento de la Sentencia T-1037 de 2006. (...)

Las oficinas de registro de instrumentos públicos no pueden entrar a definir derechos sobre bienes inmuebles, solamente van a publicitar las modificaciones o situaciones que se presenten en dichos predios.

Con la liquidación del INCODER, no tenemos acceso al RUPTA, por esta razón se generó la Instrucción Administrativa No. 10 revocando el procedimiento que existía antes. Nosotros solamente estamos haciendo vigilancia en los folios de matrícula inmobiliaria, no reconociendo ningún tipo de derecho pues no tenemos competencia para ello, solo para prestar el servicio registral de manera eficiente.

Una cifra que se debe tener en cuenta, de ruta individual urbana que está ingresada en RUPTA de predios que tienen protección patrimonial asciende a 12.851 folios de matrícula inmobiliaria. Por eso es necesario que se establezca un procedimiento y un responsable de verificar si la persona que está solicitando la protección realmente reúne los requisitos de población desplazada y de esta manera que se emita un acto o título que sea sujeto a registro que nos permita publicitar esa información en el folio de matrícula inmobiliaria.”

-El Consejero Dr. Álvaro Namén Vargas le preguntó: ¿Con anterioridad a la liquidación del INCODER registraban predios urbanos y rurales?

R/ “Sí, lo empezamos a hacer a raíz del cumplimiento de la Sentencia T-1037 de 2006, y por eso expedimos la Instrucción No. 07 de 2015, en donde estábamos regulando ese procedimiento, lo hacíamos en ese momento porque coadministrábamos el RUPTA y como tal teníamos acceso al aplicativo y podíamos ingresar las solicitudes que nos enviaban las alcaldías. Con la liquidación del INCODER, perdimos esa competencia. En este momento, solo inspeccionamos que las inscripciones se hagan bien en los folios de matrícula inmobiliaria.

El procedimiento de protección de la ruta urbana era el contenido en la Instrucción No. 07, el proceso se adelantaba ante la alcaldía y la alcaldía lo remitía a la Superintendencia Delegada de Tierras y esta lo enviaba a la oficina de registro correspondiente. (...).”

-El Consejero Dr. Álvaro Namén Vargas le preguntó: ¿Lo anterior quiere decir que existía un principio de coordinación entre entidades territoriales y los administradores del RUPTA? ¿Tenían claridad que el RUPTA incluía los dos tipos de predios?

R/ “En materia urbana, las alcaldías recepcionaban la solicitud y ellos lo remitían a la Superintendencia Delegada de Tierras. Solamente recepcionaban.”

-El Consejero Dr. Germán Bula Escobar le preguntó: ¿Cuál es la distinción entre lo urbano y lo rural? ¿Cómo se manejan los municipios muy pequeños, hay alguna clasificación de municipios?

R/ “La diferenciación está en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio. En materia del conflicto armado no tendría diferencias. En las competencias nuestras de publicitar actos y contratos sí existen diferencias porque los requisitos que se presentan para fraccionar un predio rural que fue adjudicado inicialmente como baldío, por ejemplo, o los requisitos que debe cumplir un documento público para desaglobar los bienes urbanos, tienen una normatividad especial, son diferentes.”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó: ¿Hay solicitudes de registros de protección de predios urbanos que no se han podido desanotar porque ninguna entidad ha asumido esa competencia? ¿Estaban registrados bajo el régimen anterior pero bajo el nuevo régimen no se han podido desanotar?

R/ "Así es, las inscripciones de protección patrimonial que bajo el amparo de la Sentencia T-1037 y de la Instrucción No. 07 de 2015 se hicieron en los folios de matrícula, en este momento no tenemos el mismo procedimiento para predios urbanos y no podemos proceder a desanotar."

La Dra. Helga Inés Díaz Carrillo, Profesional Especializado de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, expuso:

"En este momento nos están llegando acciones de tutela a las Oficinas de Registro ordenando desanotar las medidas en predios urbanos. En el caso de un predio en Suba, se dio una tutela en donde el Juez falló a favor de la Oficina de Registro y al apelar, el Tribunal dio la orden a la Oficina de Registro para cancelar la medida de protección, en esa oportunidad se hizo por la orden judicial, de oficio no se puede efectuar."

En el caso de Medellín, también se han presentado acciones de tutela por el mismo motivo."

b. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD

La Dra. Claudia Patricia Correal Melo, Directora Jurídica, expresó:

"La naturaleza jurídica de la protección predial tiene su génesis en la Ley 387 de 1997 (...). Como bien lo señala esta norma, era el INCORA, en su momento, quien tenía que llevar el registro de predios rurales, ahí es donde empieza el tema legal de la administración del RUPTA. Después vemos que el Decreto 3759 de 2009 establece ya en cabeza del INCODER la administración de este Registro por cuanto desaparece el INCORA. Posteriormente, el Decreto 2365 de 2015 (cuando ya entra en liquidación el INCODER) transfiere la administración del RUPTA a la Unidad de Restitución de Tierras. Este traslado a la Unidad lo hace precisamente teniendo como fundamento la Ley 387 de 1997 en donde establece el registro de predios rurales."

Nosotros tenemos también el cumplimiento del Auto 373 de 2016 de la Corte Constitucional, una obligación de articular el procedimiento de registro de tierras despojadas con el Registro de Predios RUPTA. Dentro de esa administración y articulación, nosotros tenemos que establecer un procedimiento reglado y no discrecional, por eso es que nosotros entramos a determinar cómo va a ser el procedimiento para protección de predios y en temas de restitución de tierras. Ahí es donde tenemos que entrar a mirar las calidades jurídicas del propietario, poseedor o del ocupante, lo importante es que tenemos que hacerlo de una manera reglada y con fundamento en la Ley 387 de 1997 que es la que nos establece la competencia respecto de predios rurales, no urbanos. (...).

En temas de predios urbanos, encontramos que no existe ningún pronunciamiento legal respecto del mismo, tenemos solamente antecedentes mediante la interposición de tutelas que son las Sentencias T-1037 de 2006 y T-821 de 2007, en donde hace una diferenciación en temas de protección y le asigna a las alcaldías la protección de predios urbanos, teniendo en cuenta que las alcaldías son quienes cuentan con mecanismos más expeditos para la atención eficaz y oportuna de los ciudadanos que están en zonas urbanas."

El Dr. José Francisco Calderón Palacios, Coordinador del RUPTA, manifestó:

“El Ministerio de Agricultura, a través del Decreto 2051 de 2016, vino a regular la administración del RUPTA y esa competencia funcional que tiene la Unidad en materia de este registro, basándose fundamentalmente en los presupuestos del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y vuelve a hacer referencia al Registro de Predios Rurales. En ese sentido, la competencia que se regula en cabeza de la Unidad se refiere específicamente a lo normado en la Ley 387 de 1997 respecto de predios rurales. Precisamente en ese procedimiento reglado y no discrecional que adopta la Unidad, se evidencia que no tenemos competencia funcional atribuida mediante un instrumento legal sobre la protección de predios urbanos. Con base en eso, la Unidad brinda todos los lineamientos internos al evidenciar que los procedimientos que venía adelantando el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, de forma articulada, fueron derogados a través del Decreto 2051, del Decreto de transferencia de competencias 2365 y de la Instrucción Administrativa No. 10 de 2016 de la Superintendencia de Notariado y Registro que especialmente derogó todos los lineamientos internos en materia de protección tanto urbana como rural.

(...) Respecto de lo urbano quedó en una indefinición normativa propia de no contar con una ley específica que regule el derecho de protección de predios de población desplazada en zonas urbanas. Ese es el marco legal con que contamos y a través del cual podemos concluir que no existe una competencia funcional asignada a la Unidad y como entidad estatal sujeta a un orden reglamentado y legal.”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó a la Unidad si al parecer el fallo de tutela T-1037 de 2006 asignó una competencia compartida entre el INCODER y la Alcaldía del Municipio de Ocaña. También le manifestó a la Unidad que la Sala encontró que este fallo es anterior a las normas de creación de la Unidad.

R/ “La Corte lo que entendió fue una asimilación del tema de protección, el RUPTA, como registro surge de la protección de la Ley 387 de 1997 y se refiere a predios rurales pero no habla del derecho de protección de predios urbanos. La Corte hizo una asimilación en la atención de estos casos y lo que dijo fue artículense para que quede un registro, esa articulación se entiende como instrumento de predios rurales y no urbanos (SIC).”

-El Consejero Dr. Álvaro Namén Vargas le preguntó a la Unidad: ¿La administración del RUPTA qué predios abarca y qué naturaleza? ¿Qué implica y qué trámites deben hacerse para cumplir las medidas de protección? ¿Cuáles son las gestiones que se tienen que hacer? ¿Qué tipo de medidas y qué efectos tiene y quién hace el seguimiento a las medidas?

R/ “La transferencia de la administración del RUPTA viene de la Ley 387 de 1997 y por ende consideramos que es sobre predios rurales. Según el cumplimiento del Auto 373 de 2016, la Unidad tuvo que articular los procedimientos de restitución y de RUPTA para poderlos atender. Lo que tenemos planteado es que en zonas en las que tengamos intervención (dadas las condiciones de seguridad) van a tener prioridad en dichas zonas. En zonas en donde no hayan condiciones de seguridad o no se haya microfocalizado no entramos a proteger esos predios. (...)

En cuanto a los efectos de las medidas de protección, existe la orden explícita a los Registradores de impedir actos de enajenación, sin que medie la voluntad del titular del derecho.”

-El Consejero Dr. Álvaro Namén Vargas le preguntó: ¿La Unidad se enteraba de las medidas que se venían adoptando por las alcaldías para la protección de predios urbanos, en virtud de la normativa que regía con anterioridad?

R/ “A partir de que se transfiere la competencia en diciembre de 2015 a la Unidad, hubo un periodo de transferencia del INCODER a la Unidad y que vino a concretarse en octubre de 2016, a partir de la entrega definitiva por parte del INCODER. Es hasta

diciembre de 2016 que nos vienen a regular la competencia, antes de eso no se había podido iniciar operativamente la administración del RUPTA por parte de la Unidad. Las primeras decisiones a partir de diciembre de 2016, articuladamente las entidades del orden territorial y nacional empiezan a remitirnos por competencia los casos, que ellos consideran debe tramitar la Unidad de Restitución de Tierras, dentro de los cuales nos han trasladado varios casos de predios urbanos que desde luego por competencia hemos tenido que remitir a las alcaldías competentes. Un caso bastante importante de remisiones es el de Medellín y de Bogotá; eso para decir que sí hemos sido informados acerca de la protección o cancelación en predios urbanos pero por falta de competencia no los hemos podido transferir (...).”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó: La Ley 1448 de 2011 creó la Unidad y el Decreto 1071 de 2015 (artículo 2.15.1.1.1) establece el objeto de la Unidad, se habla en general que la Unidad adelantará el registro de predios debidamente identificados, sin aclarar qué tipo de predios. Por su parte, el artículo 2.15.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015 define los predios urbanos y los rurales y establece una diferenciación. ¿Cuál es la opinión de la Unidad sobre esta norma?

R/ “En materia de protección de predios, nuestro fundamento normativo de la Ley 387 de 1997 hace referencia solamente a predios rurales, mientras que en materia de restitución de tierras tenemos una asignación de competencia funcional mucho más amplia en atención a esta población víctima del conflicto armado de despojo o abandono.”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó: ¿El registro de tierras hace referencia a predios urbanos y rurales?

R/ “Sí, hay que tener en cuenta que el registro de tierras es un instrumento propio de la Ley 1448 de 2011 que se regula en el Decreto 1071. Sin embargo, el RUPTA es un registro que plantea otra norma desde 1997, en atención a la población. El registro de tierras se dirige a despojados y no a desplazados, lo cual tiene implicaciones jurídicas diferentes. Son dos instrumentos diferentes.”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó: ¿Cuál es su opinión del Decreto 2051 de 2016, citado por varias de las partes dentro de este conflicto, en donde afirman que se refiere tanto a predios urbanos como rurales?

R/ “La potestad reglamentaria del Ministerio de Agricultura se sujeta a la jerarquía normativa y lo que hace es desarrollar el fundamento legal de la Ley 387 de 1997. En ese sentido, a pesar de que el Decreto 2051 de 2016 no hace una definición explícita sobre predios urbanos y rurales, si atiende en los considerandos a su fundamento normativo que es la Ley 387 de 1997 y en una interpretación armónica debemos entender que solo nos referimos a predios rurales toda vez que la potestad reglamentaria no puede exceder esa potestad del Congreso de la República.”

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López le preguntó: Cuando se habla de la Instrucción Administrativa No. 7 de 2015 y la Circular 595 del mismo año, debía entenderse que la protección era tanto para predios urbanos como rurales, es decir que la competencia era exclusiva de la Superintendencia de Notariado y Registro. Quisiera saber, ¿Cuál es su opinión del alcance de las normas en cita de la Superintendencia de Notariado y Registro en donde están referidos tanto predios urbanos como rurales?

R/ “La Superintendencia sí tenía claro como tal el procedimiento y para el efecto tenía unas cartillas para temas tanto rurales como urbanos. Si era rural, se remitía al INCODER, si era urbano se remitía a las alcaldías y establecían el procedimiento. (...) Si analizamos la Instrucción Administrativa No. 10, determina que como la administración del RUPTA la tiene la Unidad de Restitución de Tierras entonces será la Unidad la que tiene la competencia. Si revisamos la Instrucción No. 10 no hace un análisis como tal del por qué, simplemente por tener la administración del RUPTA, nos dice que tenemos que

definir tanto lo urbano como lo rural y en esos términos da la orden a las Oficinas de Registro que no pueden inscribir si no proviene de la Unidad.

Es importante resaltar la diferenciación conceptual entre lo que es el RUPTA, como instrumento de la Ley 387 y la protección predial urbana y que como tal no tiene fundamento legal explícito y por ende no puede entenderse asimilado al RUPTA. Debemos hablar de protección urbana sí, pero diferente a hablar de RUPTA urbano, a partir de esta diferenciación conceptual es que la Unidad plantea no tener competencia frente al RUPTA urbano. (...). Al existir una indefinición normativa, la ruta de protección urbana se queda 'huérfana'".

c. Dirección Técnica del Equipo de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado de la Alcaldía del Municipio de Medellín

La Dra. Luz Marina Hernández Robledo, Profesional Jurídico en Prevención, expresó:

R/ "En Medellín tenemos un protocolo interno para la verificación de los predios para poder hacer las remisiones respectivas para proceder a imponer o cancelar las medidas. En este momento, el mayor inconveniente que tenemos es con las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y específicamente para la cancelación y protección de predios. Hemos tenido 2 acciones de tutelas en las cuales los juzgados han ordenado a la Alcaldía de Medellín emitir el respectivo acto administrativo para proceder a la cancelación, así hemos procedido hasta tanto la Superintendencia de Notariado y Registro establezca un nuevo procedimiento. La publicitación en los certificados de tradición no ha sido posible de realizar. Estamos en manos del Consejo de Estado para que nos dé una luz al respecto."

d. Preguntas finales

-El Consejero Dr. Germán Bula Escobar preguntó a la Unidad: Se habló de microfocalización, supondría que el tratamiento a las normas de protección y restitución está ligado a los entornos que generan una especie de suposiciones sobre despojo en ciertos sitios. ¿A qué se refieren?

R/ "En temas de restitución, para que la Unidad pueda entrar a tramitar las solicitudes, se requiere que esté microfocalizada la zona y esto obedece a que tengamos condiciones de seguridad, a la densidad del despojo y a que haya oportunidad de retorno por parte de las víctimas. Nosotros atendemos las solicitudes de restitución de las personas que fueron despojadas y obligadas a vender o abandonar sus predios. La restitución se hace de manera gradual y progresiva siempre que se garantice la seguridad, esto lo define el Ministerio de Defensa."

-El Consejero Dr. Germán Bula Escobar preguntó a la Unidad: ¿La idea que ustedes tienen de la protección de los derechos en lo urbano, es que allí la protección tiene alguna diferenciación con lo rural? Se requiere micro focalización en lo urbano?

R/ "La Ley 1448 en temas de restitución sí prevé que para que la Unidad pueda proceder a la restitución debe estar micro focalizada y para ello debe ser segura."

-El Consejero Ponente Dr. Édgar González López preguntó a la Unidad: Según el Decreto 2051 de 2016, entiendo que en el RUPTA se incluyen aquellas solicitudes de predios abandonados forzosamente, con la duda de a qué predios se refiere. En cuanto a la integración del sistema debería ser un solo RUPTA para medidas de protección tanto en predios rurales como urbanos? ¿Tendría sentido tener un RUPTA distinto para lo urbano y lo rural? ¿Sería lógico que el RUPTA lo manejen dos entidades distintas?

R/ “En ese respecto, más allá del ámbito normativo que hemos expuesto, también es importante destacar que históricamente las alcaldías han jugado un papel muy importante en todo lo que es la protección urbana bajo el entendido que tienen los mecanismos más rápidos y eficaces y tienen la población ahí para poder darle una atención. Hemos resaltado mucho los lineamientos de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-025 y todos sus Autos de seguimiento, en atención a la población desplazada, en la cual en su línea jurisprudencial el papel de los entes territoriales ha jugado un papel muy importante de articulación en la primera atención y gestión. En ese sentido, consideramos que al no existir la competencia funcional asignada a la Unidad y al existir este precedente de los entes territoriales, son los entes territoriales quienes deben entrar a efectuar ese análisis de fondo que permite salvaguardar los derechos de las víctimas. (...)”

En ese sentido apoyamos a la Superintendencia de Notariado y Registro en el sentido de la necesidad de aclarar en el procedimiento quién es el ente encargado que debe emitir el acto administrativo para ordenar la publicidad en el certificado de libertad de la medida para proteger y prevenir el despojo en Colombia, cualquiera que sea el sitio rural y urbano. Medellín es la ciudad que mayor despojo, desplazamiento y abandono forzado de predios presenta en el país.”

2. DOCUMENTACIÓN ALLEGADA POR LAS PARTES

En la audiencia en mención, las partes informaron a la Sala la existencia de documentación que resultaba útil para resolver el conflicto de competencias administrativas. Por lo anterior, el Consejero Ponente, mediante Auto del 25 de julio de 2018, consideró procedente oficiar a las partes para que allegaran los documentos citados, con fundamento en lo dispuesto por el último inciso del párrafo 2º del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Documentos allegados:

a. Por parte de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, de la Superintendencia de Notariado y Registro (175 folios):

(i) Instrucciones Administrativas No. 07 de 2015 (derogada- inscripción de predios urbanos), 10 de 2016 (nuevo procedimiento para la inscripción de medidas de protección patrimonial para predios rurales y urbanos) y 15 de 2018 (inscripción y cancelación en predios rurales).

(ii) Circulares 595 de 2015 (derogada –remisión de solicitudes de protección de predios urbanos); Circular 949 de 2017 (cancelación de medidas de protección por ruta colectiva para predios rurales).

(iii) Oficio No. SNR 2017EE048069 del 11 de diciembre de 2017 dirigido a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por medio del cual la Superintendencia de Notariado y Registro - Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, solicita indicar la competencia para la inscripción y cancelación de medida de protección de predios urbanos.

(iv) Acciones de tutela promovidas por los siguientes ciudadanos en contra de la Superintendencia de Notariado y Registro:

- Margarita María Álvarez Rodríguez. Expedientes No. 2018-00065 y 2018-00055.
- Jairo Díaz Molano. Expedientes No. 2018-00084 y 2018-00097 (fallo concede el amparo).
- León Jairo Álvarez. Expediente No. 2018-00043.

-Bertha Dederle Sulbarán. Expediente No. 2018-00233.

b. Por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD (9 folios):

La Unidad en el documento remitido de la documentación, manifestó a la Sala:

“En cuanto a las gestiones en materia de protección predial urbana adelantada por las alcaldías municipales, en articulación con la Superintendencia de Notariado y Registro y el INCODER, sea lo primero manifestar que cuando se generó la transferencia de información por parte de esta última entidad a la URT, remitió una base de datos con 56.322 registros de ruta individual y 130.106 de colectiva, la cual presenta una información precaria con muchos vacíos, lo que resta fiabilidad de esa fuente de información.

A lo anterior, se suma la dificultad de que no fueron transferidos archivos físicos de ninguno de los registros de ruta colectiva y menos del 5% de los de la individual, lo que no permite tener soportes para contrastar la información (...).

Ahora bien, de los 186.428 registros recibidos del INCODER, solo 56.617 (30% del total) cuentan con información de la naturaleza del predio (rural o urbano), de los cuales solo 161 se presentan como urbanos con un estado de trámite que permite inferir razonablemente que fueron inscritos en el sistema de información que manejaba esa entidad.

(...)

Por otro lado, respecto de los casos que han sido recibidos directamente por parte de la URT, desde que se cuenta con la competencia reglada para gestionar las rutas de protección predial rural individual y colectiva, no existe registro respecto a la inclusión en el RUPTA de predios urbanos, toda vez que como se ha expuesto ante el Honorable Consejo de Estado, nuestra entidad no tiene competencia funcional para adoptar o cancelar medidas de protección predial urbana por la ruta individual que adelantaron otras entidades. (...) (Folio 373).

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adjuntó el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que resolvió la impugnación de la tutela promovida por el señor Jairo Díaz Molano, por medio del cual el Tribunal concedió el amparo al accionante para protegerle su derecho al debido proceso administrativo (Folio 376 y ss.).

c. Por parte de la Alcaldía del Municipio de Medellín – Dirección Técnica de Atención y Reparación a las Víctimas (22 folios):

(i) Fallo de Tutela proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Oralidad de Medellín del 25 de abril de 2018, en el cual resolvió la acción de tutela instaurada por la señora Margarita María Álvarez Rodríguez en contra del municipio de Medellín. El Juzgado resolvió tutelar el derecho de petición de la accionante y ordenó al municipio de Medellín dar respuesta a la señora Álvarez Rodríguez consistente en la cancelación de la medida de protección de un predio urbano de su propiedad localizado en el barrio Belencito de la ciudad de Medellín (Folio 385 y ss.).

(ii) Fallo de Tutela proferido por el Juzgado Octavo de Familia de Oralidad de Medellín del 15 de marzo de 2018, en el cual resolvió la acción de tutela instaurada por el señor León Jairo Álvarez en contra de la Unidad de Restitución

de Tierras Despojadas y la Alcaldía de Medellín. El Juzgado resolvió tutelar el derecho al debido proceso del accionante, así como el de restitución de tierras y la protección especial a desplazados y ordenó a la Alcaldía de Medellín dar respuesta al señor León Álvarez consistente en la cancelación de la medida de protección de un predio urbano de su propiedad localizado en el barrio Robledo Aures de la ciudad de Medellín. El Juzgado exoneró a la Unidad de Restitución de Tierras (Folio 401 y ss.).

(iii) Protocolo de trámite para la protección legal de predios urbanos abandonados o en riesgo de abandono a consecuencia de la violencia, versión 2017 (Folio 392).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Durante la fijación del edicto, según certificación de la Secretaría de la Sala, se recibieron alegatos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la UAEGRTD y de la Superintendencia de Notariado y Registro, de los cuales se transcriben a continuación los principales argumentos expuestos. De igual manera, se hace referencia en este acápite, de lo expresado por la Alcaldía Municipal de Medellín en la solicitud de solución del conflicto.

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó su alegato (Folios 58 a 61 vto.), en el cual sostuvo lo siguiente:

“(...) de acuerdo con la normatividad vigente, esta Cartera Ministerial no tiene competencia respecto del trámite administrativo que dio origen al conflicto de competencias administrativas (...).

(...)

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas es una entidad de orden nacional, de carácter técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, con patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

(...)

En este orden de ideas (luego de citar los artículos 44, 104 y 105 de la Ley 489 de 1998), la actuación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se refiere al ejercicio de su función de control de tutela sobre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas como organismo adscrito, entidad que actúa dentro de su autonomía e independencia administrativa y presupuestal.” (Folios 58 y 58 vto.).

2. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD

La Directora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, en su pronunciamiento sobre el tema del conflicto (Folios 62 a 65 vto.), manifestó lo siguiente:

*“La Dirección Jurídica de la Unidad, después de un análisis de las situaciones que se han suscitado desde la expedición de la Ley 387 de 1997 hasta cuando es promulgado el Decreto 2365 de 2015, así como los pronunciamientos de las Altas Cortes en sede de tutela, **concluyó que la Unidad de Restitución de Tierras carece de competencia funcional administrativa para atender los requerimientos de la población desplazada sobre la protección de bienes urbanos**; los criterios tenidos en cuenta son los siguientes:*

Desde la expedición del Decreto 2365 del 7 de diciembre de 2015, que ordenó suprimir el INCODER –En liquidación–; y de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 28 de esta norma, corresponde a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas –en adelante la URT–, la administración del sistema de información del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados a causa de la Violencia –RUPTA–.

El cumplimiento de esta disposición, por parte de la URT, implican (sic) cambios sustanciales en la manera en que se ordenaba y cumplía las funciones de protección de predios desde su consagración en la Ley 387 de 1997 y su posterior reglamentación en el Decreto 2007 de 2001. Precisamente el Decreto 2051 de 2016 incorporó ajustes sustantivos para armonizar el RUPTA con el Registro de Tierras Despojadas del que trata la Ley 1448 de 2011.

*Sin embargo, ninguna de las normas citadas hace una referencia explícita a la entidad competente para llevar a cabo la labor de protección de predios que se encuentren en zonas urbanas, antes de que la custodia del RUPTA fuese competencia de la Unidad de Restitución de Tierras. Algunas sentencias de la Corte Constitucional impartían lineamientos sobre este asunto, como por ejemplo las sentencias **T-1037 de 2006**. Mientras que instrumentos administrativos como la Instrucción Conjunta 16 de 6 de noviembre de 2012 suscrita entre el INCODER (Hoy en liquidación) y la Superintendencia de Notariado y Registro, derogada por la Instrucción Administrativa 10 de 19 de julio de 2016, o el Convenio Interadministrativo 55 de 21 de julio de 2009 suscrito por estas dos entidades y la Presidencia de la República, hacen referencia de manera indistinta a la protección de predios rurales y urbanos.*

Los Decretos 2051 de 2016 y 2365 de 2015, no establecen expresamente que la competencia, en materia de trámite de requerimientos de protección de predios recaiga en la Unidad de Restitución de Tierras. Tampoco la Ley 387 de 1997 ni sus decretos reglamentarios contemplan lo anterior.

Solo es, hasta cuando, por vía de interpretación se crea el antecedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, quien de manera enfática ha establecido que dicha competencia recae en las Alcaldías Municipales. En cumplimiento de estas órdenes se han adoptado instrumentos administrativos como circulares internas de las Alcaldías o instrucciones conjuntas suscritas con la ORIP y la SNR a través de las cuales se han implementado protocolos y rutas relacionadas con la función de protección de predios urbanos que involucra la acción conjunta de estas entidades.

Si bien es cierto que el Decreto 2051 de 2016 establece cambios importantes en lo que respecta al trámite de las medidas de protección y su articulación con el Registro de Tierras Despojadas que administra la Unidad de Restitución de Tierras, la competencia frente a la protección de predios urbanos se mantiene en cabeza de las Alcaldías Municipales conjuntamente con la ORIP y la SNR, independientemente de que se requieran (sic) efectuar ajustes a las rutas y protocolos que dichas entidades deberían realizar.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en el contexto urbano son estas las entidades que cuentan con la suficiente capacidad institucional para adelantar el trámite de este tipo de requerimientos y han adelantado esta labor de manera especializada durante varios años desde la vigencia de la Ley 387 de 1997. (Folios 62 y 62 vto.).

(...)

En ese sentido y teniendo en cuenta que como se dijo en los apartados anteriores, de acuerdo con las subreglas formuladas por la Corte Constitucional, corresponde a las Alcaldías Municipales darle trámite a la protección de predios urbanos atendiendo a que son las entidades que cuentan con capacidad institucional suficiente y necesaria para facilitar la efectividad jurídica y material de las medidas de protección, y a que el Decreto 2051 de 2016 no deroga ninguna norma relacionada con el trámite de la protección individual a predios urbanos, dicha competencia se mantiene.” (Folio 65).

3. Superintendencia de Notariado y Registro

El Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras (E), de la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante su alegato (Folios 66 y 67), expresó lo siguiente:

“(...) la Superintendencia de Notariado y Registro ha participado en forma directa, permanente y decidida, en el marco de sus competencias institucionales, en la implementación de las medidas adoptadas por el Estado colombiano para proteger, garantizar y restituir el derecho de propiedad, a la población víctima de la violencia; de una parte, desde la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, mediante la inscripción y cancelación de las medidas de protección de los folios de matrícula inmobiliaria; y de otra, en la coadministración y actualización del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA, tarea que realizó hasta diciembre de 2015.

A partir de la entrada en vigencia del Decreto 2365 de diciembre 7 de 2015, por el cual se ordenó la liquidación del Incoder y se dispuso el traslado del RUPTA, para efectos de su administración, a la Unidad de Restitución de Tierras –URT, la función de la Superintendencia de Notariado y Registro respecto al tema de protección patrimonial, se limita a radicar, calificar y tomar la decisión registral de inscribir o no en el folio de matrícula inmobiliaria, la medida de protección o de cancelación de la misma, que ordena la Unidad de Restitución de Tierras.

(...)

Así mismo, creemos conveniente mencionar, que la nueva normatividad y procedimiento de protección de los derechos patrimoniales y cancelación de las medidas de protección determinado por la URT están orientados solo a predios rurales. Ninguna de las normas que hoy fundamentan este procedimiento, hacen referencia a la protección de predios urbanos, ni señalan la entidad responsable de dicho trámite (...).

De esta forma, los predios urbanos quedaron por fuera de lo reglado y establecido en cuanto a la protección jurídica (...).” (Folios 66 y 66 vto.).

4. La Alcaldía Municipal de Medellín

La Directora Técnica del Equipo Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, Subsecretaría de Derechos Humanos, Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, de la Alcaldía del Municipio de Medellín, en la solicitud de solución del conflicto de competencias administrativas (Folios 1 a 2 vto., y 85 a 86 vto.), señaló lo siguiente:

“Desde el 30 de octubre del año 2009, con la expedición de la Circular 4 por parte del Alcalde de la ciudad, la Alcaldía de Medellín, como apuesta estratégica fue pionera a nivel nacional en establecer una ruta individual de protección patrimonial de predios urbanos abandonados o en riesgo de abandono a consecuencia de la violencia. Esta ruta se definió, esencialmente, a partir de pronunciamientos de la honorable Corte Constitucional en sede de acciones de tutela (...)

Como consecuencia de esto, la Superintendencia de Notariado y Registro modificó la Instrucción Administrativa No. 7 del 23 de junio de 2015 con la Instrucción Administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016, la cual estableció un nuevo procedimiento para la inscripción de medidas de protección patrimonial individual para predios rurales y urbanos, debido a que el 18 de marzo de 2009 la Corte Constitucional declaró inexecutable la ley 1152 de 2007 y el RUPTA pasó a manos del INCODER.

Es así como las solicitudes de anotación de protección y cancelación de protecciones se empezaron a remitir a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de Antioquia, quien alcanzó a realizar varios actos administrativos en este sentido. Sin embargo, esta entidad recibió instrucciones de la Dirección Nacional en el sentido de no tener competencia para los inmuebles urbanos. Motivo por el cual se ha hecho devolución de todas las solicitudes que se han enviado.

(...)

Así las cosas, en la ciudad de Medellín, nos encontramos en una 'sin salida', respecto del trámite de anotación de prohibición de enajenar predios y más grave aún en el trámite de la cancelación de dichas anotaciones (...)" (Folios 1, 1 vto. y 2).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de la Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, relacionó entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

"... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo."

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuyó:

"Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado."

De acuerdo con estas disposiciones, esta Sala es competente para resolver los conflictos de competencias: (i) que se presenten entre autoridades nacionales o en los que esté involucrada por lo menos una entidad de ese orden; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa; y (iii) que versen sobre un asunto particular y concreto.

Según los antecedentes del presente asunto, se trata de un conflicto de competencias administrativas entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión

de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, la Alcaldía Municipal de Medellín y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Igualmente, el conflicto versa sobre un asunto administrativo, pues se pretende determinar la autoridad competente para tramitar las solicitudes de inscripción y cancelación de medidas de protección patrimonial sobre predios urbanos, como consecuencia del desplazamiento forzado de los titulares de derechos reales, a causa de la violencia.

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia.

No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes, le corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para tramitar las solicitudes de inscripción de medidas de protección patrimonial sobre predios urbanos como consecuencia del desplazamiento forzado a causa de la violencia. La Sala aprovechará la oportunidad para también referirse a la cancelación o levantamiento de dichas medidas.

Al respecto, la UAEGRTD afirma no ser competente pues considera que le corresponde a las alcaldías municipales darle trámite a la protección patrimonial de predios urbanos, por cuanto son las entidades que cuentan con capacidad institucional suficiente y necesaria para facilitar la efectividad jurídica y material de las medidas de protección, con fundamento en la Sentencia T-1037 de 2006 proferida por la Corte Constitucional.

Por su parte, la Alcaldía del Municipio de Medellín afirma que no es competente para conocer del asunto, porque el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA pasó a ser administrado por la UAEGRTD. Sin embargo, la Dirección General de la UAEGRTD dio la instrucción de no tramitar solicitudes cuando se trate de predios ubicados en zona urbana.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural niega ser competente para atender la solicitud respecto de predios urbanos, porque solamente ejerce su función de control de tutela sobre la UAEGRTD como organismo adscrito, entidad que actúa dentro de su autonomía e independencia administrativa y presupuestal.

Por último, la Superintendencia de Notariado y Registro expone que no tiene injerencia en el conflicto porque su función respecto al tema de protección patrimonial, se limita a radicar, calificar y tomar la decisión registral de inscribir o no en el folio de matrícula inmobiliaria, la medida de protección o de cancelación de la misma, que ordena la UAEGRTD.

Para resolver lo anterior, la Sala estudiará: (i) El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA; (ii) Las funciones legales de las entidades estatales en conflicto; (iii) Algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de inscripción y cancelación de medidas de protección de predios afectados por la violencia y (iv) El caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1 El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA

El Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA- es una base de datos que opera como mecanismo de protección para las personas que se han visto obligadas a abandonar su lugar de origen por causa del desplazamiento forzado. Ante este fenómeno de abandono involuntario, el registro tiene por finalidad garantizar los derechos de las víctimas sobre sus inmuebles para que no

sean objeto de propiedad, ocupación, posesión, compraventa, mera tenencia o de transacciones ilegales.⁴

La Ley 387 de 1997⁵ estableció que el Gobierno Nacional promovería acciones y medidas con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, y que tales medidas deberían permitir el acceso de esta población a la oferta social del Gobierno, que incluyó programas para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras a población en condición de desplazamiento, y el programa o sistema de protección de los derechos patrimoniales de los desplazados.

El sistema RUPTA se ideó para almacenar y administrar la información de los predios abandonados por las personas desplazadas por la violencia en Colombia y para salvaguardar jurídicamente los derechos que tienen sobre los bienes, sin importar la relación jurídica con el predio, ya fuera como propietario, poseedor, ocupante o tenedor.

En ese contexto, el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 indicó que las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada deberían adoptar a nivel interno las directrices que les permitieran prestar la atención a la población desplazada. En ese sentido señaló:

“El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada.

El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.

(...)”

En desarrollo del artículo 9º de la Ley 387 de 1997 se expidió el Decreto 250 de 2005⁶ con el propósito de adoptar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que contempla proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario. Para el efecto, se determinan las siguientes acciones:

“Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto de que las autoridades

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-477 de 2014. Definición del RUPTA contenida en esta providencia.

⁵ “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

⁶ “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”.

competentes⁷ procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes”⁸.

Con posterioridad, mediante el Decreto 1292 de 2003, se suprimió el Incora y ordenó su liquidación. En el mismo año, el Decreto 1300 de 2003 creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder⁹ como la entidad de desarrollo agropecuario y rural que cumpliría con los objetivos de la entidad suprimida.

Años más tarde, el Decreto 3759 de 2009 modificó la estructura del Incoder. En el artículo 4º especificó las funciones e incluyó en el numeral 20º el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA:

“Artículo 4º. Funciones. Las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER serán las siguientes:

(...)

20. Llevar el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Población en situación de desplazamiento y tramitar las medidas de protección solicitadas ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos”.

Por su parte, la Ley 1448 de 2011¹⁰ adoptó las medidas requeridas para la restitución¹¹ jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados, definió quiénes son titulares del derecho a la restitución (artículo 75) y además creó el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en los siguientes términos:

“Artículo 76. Registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente. Créase el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno. La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley.

La inscripción en el registro procederá de oficio, o por solicitud del interesado. En el registro se determinará el predio objeto del despojo o abandono forzado, la persona y el núcleo familiar del despojado o de quien abandonó el predio. Cuando

⁷ Debe entenderse que para la época, la autoridad competente era el Incora porque el Decreto 250 de 2005 reglamentó el artículo 9º de la Ley 387 de 1997.

⁸ Decreto 250 de 2005, artículo 2, ordinal 5º, numeral 5.1.1, literal f, numeral 2.

⁹ Establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

¹⁰ *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.”*

¹¹ De conformidad con el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011 son principios de la restitución: Preferencia, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica, prevención, participación y prevalencia constitucional. El artículo 2.15.1.1.3. del Decreto 1071 de 2015, DUR del Sector Agropecuario, adicionó los siguientes: colaboración armónica, enfoque diferencial, confidencialidad, favorabilidad, enfoque preventivo, participación, progresividad, gradualidad y publicidad.

resulten varios despojados de un mismo predio o múltiples abandonos, la Unidad los inscribirá individualmente en el registro. En este caso se tramitarán todas las solicitudes de restitución y compensación en el mismo proceso. (...)

Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen.” (Subraya de la Sala).

4.2. Las funciones legales de las entidades estatales en conflicto

4.2.1. Funciones de la UAEGRTD

El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la UAEGRTD como órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados:

“ARTÍCULO 103. CREACIÓN DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas por el término de diez (10) años, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente. Su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que el Gobierno Nacional disponga, según lo requieran las necesidades del servicio.”

El objeto de la UAEGRTD, en cuanto a dicho Registro, está precisado en el artículo 2.15.1.1.1 del Decreto 1071 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural*”, en esta forma:

“Artículo 2.15.1.1.1. Objeto. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas adelantará, de conformidad con las normas legales y las de este decreto, las actuaciones administrativas dirigidas a incluir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente los predios debidamente identificados, las personas cuyos derechos sobre estos fueron afectados, el tiempo o período de influencia armada en relación con el predio, el tiempo de vinculación de los solicitantes con el predio y toda la información complementaria para la inscripción en el registro y el proceso de restitución. Estas actuaciones se adelantarán, respetando las garantías del debido proceso, para que el registro citado sea un instrumento veraz, oportuno e idóneo como presupuesto legal para la restitución judicial.”* (Subrayas de la Sala).

Resulta fundamental para el estudio del conflicto, citar las definiciones que para efectos del desarrollo del objeto de la UAEGRTD contempla el Decreto 1071 de 2015 en materia de predios:

“Artículo 2.15.1.1.2. Definiciones. Para los efectos de la presente Parte¹² se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

¹² Se refiere a la “Parte 15”, establecida en el Decreto 1071 de 2015, la cual está relacionada con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

(...)

11. Predio. Es el inmueble constituido como una unidad espacial individualizada, de manera preferente a través de coordenadas geográficas o planas únicas, con linderos y demás características que permitan su singularización; forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo.

12. Predio rural. Es el inmueble localizado fuera del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT o el Plan de Ordenamiento Territorial -POT.

13. Predio urbano. Es el Predio localizado dentro del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial -EOT, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial -PBOT o el Plan de Ordenamiento Territorial -POT.” (Subraya la Sala).

Ahora bien, las funciones de esta Unidad están contempladas en el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 105. FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS. Serán funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas las siguientes:

1. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de conformidad con esta ley y el reglamento.
 2. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
 3. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución a que se refiere el presente capítulo.
 4. Identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la consecuente apertura de folio de matrícula a nombre de la Nación y que se les asigne un número de matrícula inmobiliaria.
 5. Tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción, en los casos previstos en esta ley.
 6. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.
 7. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios, de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
 8. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.
 9. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos o de quienes se les formalicen los predios de conformidad con este capítulo, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.
 10. Las demás funciones afines con sus objetivos y funciones que le señale la ley.”
- (Subrayas de la Sala)

Posteriormente, fue proferido el Decreto 2365 de 2015¹³, cuyo párrafo 1º del artículo 28 trasladó la administración del RUPTA a la UAEGRTD, así:

¹³ “Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

“PARÁGRAFO 1º. El Sistema de Información RUPTA será trasladado, para efectos de su administración, a la Unidad Administrativa Especial para Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. La transferencia se efectuará en los términos previstos en el presente artículo y mediante acta con el contenido arriba dispuesto.”

En el mismo sentido, los artículos 2.15.1.8.2, 2.15.1.8.4 y 2.15.1.8.5 del Decreto 1071 de 2015 adicionados por el artículo 1º del Decreto 2051 de 2016¹⁴, reiteraron que la administración del RUPTA corresponde a la UAEGRTD:

“Artículo 2.15.1.8.2. Administración del RUPTA. Corresponderá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, en desarrollo de lo cual adelantará todas las actuaciones administrativas necesarias para la definición de las situaciones atinentes a dicho registro, con sujeción al procedimiento administrativo común y principal previsto en la Ley 1437 de 2011.

Dentro de ese marco legal, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas establecerá las directrices que permitan la correcta y eficiente administración del RUPTA, así como los mecanismos pertinentes para la articulación del RUPTA y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en los términos de la Ley 387 de 1997.”

(...).

Artículo 2.15.1.8.4. Inclusión de requerimientos en el RUPTA. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas incluirá en el RUPTA aquellas solicitudes de protección de predios abandonados forzosamente cuando:

1. Se acredite por el requirente la condición de desplazado por la violencia, cumpliendo con las condiciones previstas en el párrafo 2º del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011 o el artículo 1º de la Ley 387 de 1997.
2. Se demuestre al menos sumariamente la relación del requirente con el predio objeto de protección.
3. Se identifique y localice espacialmente el predio del que se pretende la protección, dando cuenta de su ubicación político-administrativa (departamento, municipio, corregimiento y vereda).

Artículo 2.15.1.8.5. Armonización de los requerimientos de protección. Las personas identificadas por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, o por los Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Justicia Transicional en las declaratorias de zona de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, serán consideradas como requirentes de protección de predios abandonados forzosamente y podrán ser incluidos en el RUPTA. (...)" (Subrayas de la Sala).

Es relevante citar la Resolución No. 00955 de 2017¹⁵ emitida por la Dirección General de la UAEGRTD, la cual promueve una adecuada administración del

¹⁴ "Por el cual se adiciona un Capítulo al Título I de la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA”.

¹⁵ "Por la cual se establece el mecanismo de levantamiento de medidas de protección colectiva de predios conforme a lo dispuesto en los artículos 2.15.1.8.4 y 2.15.1.8.5 del Decreto 2051 de 2016,

Sistema de Información RUPTA, en los términos señalados en el párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, arriba citado. Esta Resolución desarrolla el mecanismo a través del cual la UAEGRTD adelanta el trámite de levantamiento y cancelación, parcial o total de las medidas de protección colectiva que efectuaron los comités municipales, distritales o departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. La Resolución No. 00955 de 2017 dispuso:

“ (...)”

ARTÍCULO SEGUNDO. Levantamiento y cancelación de medidas de protección colectiva. *La decisión de levantamiento y cancelación de las medidas de protección colectiva deberá consignarse en un acto administrativo motivado y fundamentado en pruebas en las que se demuestre que las circunstancias o causas que ocasionaron la medida cesaron o desaparecieron, luego de agotar el trámite que aquí se describe. Se entenderá que se ha configurado esta situación en el caso de solicitudes que coincidan con áreas microfocalizadas por la política de restitución de tierras.*

ARTÍCULO TERCERO. Comunicación del trámite administrativo a los Comités de Justicia Transicional y a posibles interesados. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas comunicará por escrito a los Comités de Justicia Transicional a través de las alcaldías o gobernaciones del lugar en que se haya expedido la medida de protección colectiva, sobre la iniciación del trámite de levantamiento, para que sus integrantes puedan manifestar sus apreciaciones y aportar pruebas frente al procedimiento que se adelanta por parte de la Unidad.

(...)” (Subraya la Sala).

4.2.2. Funciones de los municipios

De conformidad con la Ley 1551 de 2012¹⁶ son funciones de los municipios:

“Artículo 6º. El artículo 3º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3º. Funciones de los municipios. *Corresponde al municipio:*

“(...)”

8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.”

4.2.3. Funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro

Según el Decreto 2723 de 2014, son funciones de la Superintendencia:

“Artículo 11. Funciones de la Superintendencia. *Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes:*

(...)”

12. Prestar servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

para lograr una adecuada administración del Sistema de Información RUPTA en los términos señalados por el párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015.”

¹⁶ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

13. Llevar los registros de predios abandonados y de predios (SIC) para la reparación a las víctimas de conformidad con la normativa vigente.

14. Ejercer la inspección, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos establecidos en las normas vigentes.
(...)"

Es importante mencionar que la Ley 1152 de 2007, le encomendó a la Superintendencia de Notariado y Registro la administración del RUPTA, a partir del 26 de enero de 2007. Sin embargo, el 18 de marzo de 2009, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007¹⁷, motivo por el cual el RUPTA volvió a ser administrado por el INCODER, con fundamento en la Ley 387 de 1997.

En razón de lo anterior, y para no causar perjuicios a la población desplazada, y a la vez no retrasar el proceso de protección patrimonial ya instaurado, la Superintendencia de Notariado y Registro suscribió un Convenio de Cooperación Interadministrativa con el INCODER y el Proyecto de Tierras de Acción Social, el cual indicaba expresamente el procedimiento de Ruta de Protección Individual e incluía la coadministración del RUPTA.

Como consecuencia de la liquidación del INCODER y el traslado del sistema RUPTA a la UAEGRTD (parágrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015), la Superintendencia de Notariado y Registro emitió la Instrucción Administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016¹⁸, dirigida a los Registradores y Calificadores de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del país, en la que precisó el *nuevo procedimiento para la inscripción de medidas de protección patrimonial individual para predios rurales y urbanos*, en los siguientes términos:

"El sistema de información RUPTA será trasladado, para efectos de su administración, a la Unidad Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. La transferencia se efectuará en los términos previstos en el presente artículo y mediante acta con el contenido arriba dispuesto".

De conformidad con lo anterior, y atendiendo las disposiciones (sic) expresas del decreto mencionado, a partir de su entrada en vigencia, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD, será la única entidad encargada de administrar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia, RUPTA, por lo que la Superintendencia de

¹⁷ Sentencia C-175 de 2009. La Corte argumentó en su pronunciamiento que no fueron consultadas previamente las comunidades indígenas, ni las comunidades afrodescendientes y por ende, declaró inexecutable dicha norma.

¹⁸ La Instrucción Administrativa No. 10 de 2016 derogó la Instrucción Administrativa No. 07 de 2015 de la Superintendencia de Notariado y Registro, "PROCEDIMIENTO PARA LA INSCRIPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE PREDIOS URBANOS". En el mismo sentido, quedó derogada la Circular No. 595 de 2015 porque se fundamentaba en la Instrucción Administrativa No. 07 de 2015. La Circular 595 de 2015 disponía:

"Mediante la Instrucción Administrativa 7 del 23 de junio de 2015, la Superintendencia de Notariado y Registro determinó el procedimiento para la inscripción de las solicitudes de medidas de protección de predios urbanos, en este sentido, se les solicita a todas la oficinas de registro de instrumentos públicos del país, que hayan recepcionado e inscrito medidas de protección de predios urbanos remitidos por las diferentes alcaldías locales, municipales o distritales del país, que remitan copia de los formularios o las solicitudes a esta delegada, para que, a través del grupo de protección patrimonial, proceda a ingresar las respectivas solicitudes al registro único de predios y territorios abandonados por la violencia, Rupta."

Notariado y Registro **pierde la competencia en la coadministración del RUPTA**, razón por la cual las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se limitarán a continuar con el trámite registral correspondiente abrogado por ley, el cual consiste en calificar e inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria la orden de la UAEGRTD.

Así las cosas, para continuar prestando el oportuno servicio en las inscripciones relacionadas con la Medida de Protección por ruta individual: rural y urbana, la UAEGRTD deberá radicar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el respectivo acto administrativo que ordena la inscripción o cancelación de la medida de protección. (...)” (Subrayas de la Sala. Negrilla original en el texto).

4.3. Algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional en materia de inscripción y cancelación de medidas de protección de predios afectados por la violencia

Respecto de los derechos de las personas desplazadas forzosamente, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades. Se resaltan las sentencias más relevantes.

En Sentencia C-715 de 2012 determinó:

“En materia de protección de los derechos de las personas en situación de desplazamiento frente a la propiedad inmueble, la jurisprudencia de esta Corte ha resaltado que los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazadas, determinan deberes concretos a cargo de las autoridades estatales.

Así, en cuanto a las obligaciones que tienen especial vinculación con la materia debatida en la presente sentencia, se destacan aquellas impuestas a los Estados y dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra de la población desplazada. Entre ellas debe hacerse referencia a (i) el derecho de todos los refugiados y desplazados a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial; (ii) el derecho de todos los refugiados y desplazados a regresar voluntariamente a sus anteriores hogares, tierras o lugares de residencia habitual en condiciones de seguridad y dignidad. El regreso voluntario en condiciones de seguridad y dignidad debe fundarse en una elección libre, informada e individual. Se debe proporcionar a los refugiados y desplazados información completa, objetiva, actualizada y exacta, en particular sobre las cuestiones relativas a la seguridad física, material y jurídica en sus países o lugares de origen; (iii) el derecho de toda persona a quien se haya privado arbitraria o ilegalmente de su vivienda, sus tierras o su patrimonio de tener la posibilidad de presentar una reclamación de restitución o de indemnización ante un órgano independiente e imparcial, que debe pronunciarse acerca de la reclamación y notificar su resolución al reclamante. Los Estados deben velar por que todos los aspectos de los procedimientos de reclamación de restitución, incluidos los trámites de apelación, sean justos, oportunos, accesibles y gratuitos, y que en ellos se tengan en cuenta las cuestiones de edad y de género; (iv) el deber de los Estados de garantizar que todos los refugiados y desplazados, cualquiera sea el lugar en que residan durante el período de desplazamiento, puedan acceder a los procedimientos de reclamación de la restitución ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido. Este deber implica la garantía que todas las personas afectadas tengan conocimiento de los procedimientos de reclamación de la restitución y que la información sobre dichos procedimientos se ponga fácilmente a su disposición, ya sea en los países de origen, en los países de asilo o en los países a los que hayan huido; (v) el deber de los Estados de procurar establecer centros y oficinas de tramitación de las reclamaciones de restitución en todas las zonas afectadas en

que residen personas con derecho a presentar esas reclamaciones; (vi) los Estados deben velar por que los usuarios de las viviendas, las tierras o el patrimonio, incluidos los arrendatarios, tengan derecho a participar en los procedimientos de reclamación de la restitución, incluso mediante la presentación de reclamaciones conjuntas; (vii) los Estados deben garantizar la prestación de una asistencia jurídica adecuada y, de ser posible, gratuita a quienes deseen presentar una reclamación de restitución. Esta asistencia jurídica, cuya prestación podrá correr a cargo de instituciones gubernamentales o no gubernamentales (nacionales o internacionales), deberá estar exenta de discriminación y satisfacer normas adecuadas de calidad, equidad e imparcialidad, a fin de que los procedimientos de reclamación no se vean menoscabados; y (viii) los Estados deben velar porque toda declaración judicial, cuasi judicial, administrativa o consuetudinaria relativa a la propiedad legítima de las viviendas, las tierras o el patrimonio, o a los derechos correspondientes, vaya acompañada de medidas encaminadas a hacer efectivos el registro o la delimitación de dichos bienes, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia. Estas medidas se ajustarán a las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario, y de las normas conexas, incluido el derecho a la protección contra la discriminación.”

La Corte Constitucional resaltó en la Sentencia T-821 de 2007 la necesidad del registro de bienes rurales y urbanos para proteger efectivamente los derechos de la población desplazada:

“En todo caso, advierte la Corte que para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes.

(...) la Corte ordenará a Acción Social que, si no lo tiene aún, estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización. Esto con el fin de crear mecanismos para promover el derecho a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y exigir una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes. Como ya se mencionó, no puede perderse de vista el hecho de que los grupos criminales en Colombia cuyas acciones son la causa del desplazamiento, tienen usualmente la intención de apropiarse de los bienes forzosamente abandonados. Por tal razón, una medida efectiva de no repetición sería la de establecer mecanismos adecuados para evitar absolutamente que los actos criminales puedan obtener la finalidad perseguida.” (Subraya la Sala)

En el mismo sentido, en la Sentencia T-1037 de 2006, la Corte había sostenido lo siguiente:

“La solicitud de tutela hecha por el demandante en relación con la protección de los inmuebles de propiedad de la familia, tampoco ha recibido una respuesta efectiva, pese a que él y su apoderada han enviado derechos de petición que incluyen la información requerida a efectos de obtener la inscripción de los inmuebles en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP-.

Tampoco ha logrado el amparo de los inmuebles ubicados en el casco urbano, como quiera que el señor Alcalde municipal considera que la misma no se hace necesaria, “dado que es imposible pretender que quien no es el verdadero propietario transfiera la propiedad, siendo de conocimiento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que quien tiene el derecho de disponer de sus bienes es quien está registrado como propietario”. Con todo, esta Corporación considera que el hecho de que el señor Quintero Durán se haya visto obligado a abandonar los inmuebles de su propiedad, víctima de la violencia, le confiere el derecho a que los mismos sean amparados hasta tanto él se halle en condiciones de hacerse cargo, a fin de evitar actos que recaigan sobre estos. Por tal razón, estima que al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Ocaña les corresponde adelantar las gestiones tendientes a garantizar la protección referida”. (Subrayas de la Sala).

La Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025 de 2004, por la cual declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de personas desplazadas en Colombia.

Posteriormente, mediante el Auto 218 de 2006, la Corte verificó las medidas adoptadas para superar dicho estado y puntualizó:

“5.3.3. Finalmente, no observa la Corte que se haya demostrado que el diseño de la política de atención a los desplazados tenga en cuenta su condición de víctimas del conflicto armado, la cual les confiere derechos específicos, como lo son los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición. Para el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado, estos derechos se manifiestan, igualmente, en la protección de los bienes que han dejado abandonados, en particular de sus tierras – componente de protección que no ha sido resaltado con suficiente fuerza por las entidades que conforman el SNAIPD”.

Luego, la Corte Constitucional emitió el Auto No. 373 de 2016, por el cual hizo un nuevo seguimiento al avance de las medidas tomadas por las entidades para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. En el punto de protección de predios dispuso:

“En relación con aquellos componentes de la política cuya reformulación total fue ordenada en el 2009, los resultados alcanzados fueron los siguientes. La política de tierras presenta un nivel de cumplimiento dispar: mientras el Gobierno Nacional ha demostrado un nivel de cumplimiento alto en materia de restitución de tierras, en lo concerniente a su protección se ha presentado un evidente nivel de incumplimiento; en materia de vivienda urbana y rural las autoridades han demostrado un nivel de cumplimiento medio y bajo, respectivamente y, en generación de ingresos, se registró un incumplimiento a la orden de reformular completamente esta política.

(...)

Esta Sala Especial, por lo tanto, ordenará a la Unidad de Restitución de Tierras la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras. Ese mecanismo debe permitir realizar un ejercicio de evaluación que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se surte el proceso de micro focalización.

En consecuencia, esta Sala Especial requerirá a la Unidad de Restitución de Tierras, para que en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de

Notariado y Registro, y el Ministerio del Interior, adopten un plan de choque para superar las falencias registradas en este pronunciamiento y que se han traducido en el declive de la utilización de las rutas individual y colectiva de protección, y que han impedido que se materialicen las correspondientes medidas. (Subraya la Sala).

(...)"

4.4 El caso concreto

Con base en los antecedentes expuestos y la normativa vigente en materia de protección patrimonial de bienes de las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, la Sala procederá a dirimir el conflicto planteado.

Resulta relevante hacer claridad que solamente existe controversia entre las entidades en relación con la imposición de medidas de protección patrimonial sobre predios ubicados en zonas urbanas. Sin embargo, la Sala aprovechará la oportunidad para referirse también a la cancelación o levantamiento de dichas medidas.

Al respecto, la Sala encuentra que la autoridad competente es la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD para atender las solicitudes de protección patrimonial de los bienes inmuebles abandonados por los desplazados por la violencia en zonas urbanas, teniendo en cuenta que le ha sido encomendada la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, en forma además concordante con las sentencias de la Corte Constitucional que han sido citadas. En efecto, la normatividad actual otorga esta competencia sobre "*predios*" en general, sin entrar a distinguir entre predios rurales y predios urbanos, de manera que las dos clases de predios se encuentran comprendidas dentro del mencionado Registro. Es pertinente la aplicación de la regla de interpretación en el sentido de que al intérprete no le es dable distinguir cuando la ley no lo hace, conforme al aforismo latino: "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*"¹⁹.

Para llegar a esta conclusión, la Sala expone las siguientes consideraciones:

1. El artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la UAEGRTD, con el objetivo de servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados.

Las funciones de la UAEGRTD, en el tema específico que ocupa a la Sala, son: "*diseñar, administrar y conservar el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*" e "*incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.*" (numerales 1º y 2º del artículo 105 de la misma ley).

2. El párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015 dispuso el traslado del RUPTA a la UAEGRTD, a efectos de su administración, lo que también implicó la transferencia de la facultad de acudir a mecanismos para responder a las necesidades de la población desplazada de manera eficaz y oportuna, independientemente de la ubicación geográfica de los predios. La norma citada no excluyó de la administración del RUPTA a los predios ubicados en zonas urbanas.

Por ello, no son de recibo los argumentos planteados por la UAEGRTD sobre los antecedentes iniciales surgidos de la Ley 387 de 1997, que en su concepto le

¹⁹ Es decir: "Donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir".

impiden conocer y ejercer sus actuaciones de protección sobre predios urbanos. De esta manera, bajo una interpretación contraria al claro contenido del régimen normativo citado que le otorga competencia sobre todos los predios, sin distinción, para la administración del RUPTA y las medidas necesarias de protección patrimonial y de cancelación o levantamiento de tales medidas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, estima que solo es aplicable a predios rurales.

La interpretación sistemática del contenido textual de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 2365/15, 2051/16 y 1071/15 permite concluir que tiene esta competencia respecto de predios urbanos, en cuanto a la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados, para tomar las medidas de su protección patrimonial o para la cancelación o levantamiento de las medidas correspondientes cuando lo determina el ordenamiento jurídico.

3. El Gobierno Nacional dictó el Decreto 2051 del 15 de diciembre de 2016, *“Por el cual se adiciona un Capítulo al Título I de la Parte 15 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA”*, mediante el cual adicionó efectivamente el Capítulo 8 al Título I de la Parte 15 del Libro 2 de dicho decreto DUR.

Resulta importante anotar que ese Capítulo se titula *“Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA”* y la mencionada Parte 15 lleva por título *“De la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas”*.

El propósito de la expedición del Decreto 2051 de 2016 fue reglamentar aspectos relacionados con el RUPTA, *“armonizándolo con el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente”*, como lo señala el artículo 2.15.1.8.1 del aludido Capítulo.

El artículo 2.15.1.8.2. del Decreto DUR 1071 de 2015, adicionado por el artículo 1º del Decreto 2051 de 2016, reiteró que la administración del RUPTA corresponde a la UAEGRTD, de conformidad con lo previsto en el párrafo 1º del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015.

Tal norma dispone lo siguiente:

“Artículo 2.15.1.8.2. Administración del RUPTA. *Corresponderá a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la administración del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), de conformidad con lo previsto en el párrafo 1 del artículo 28 del Decreto 2365 de 2015, en desarrollo de lo cual adelantará todas las actuaciones administrativas necesarias para la definición de las situaciones atinentes a dicho registro, con sujeción al procedimiento administrativo común y principal previsto en la Ley 1437 de 2011.*

Dentro de ese marco legal, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas establecerá las directrices que permitan la correcta y eficiente administración del RUPTA, así como los mecanismos pertinentes para la articulación del RUPTA y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente en los términos de la Ley 387 de 1997.”

Como se advierte, esta disposición ratifica la administración de la UAEGRTD del RUPTA, el cual es un registro único de predios en general, tanto rurales como urbanos.

Es posible que se entendiera que este Registro, en su origen cuando el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 lo atribuyó al INCORA y luego, cuando el artículo 4º numeral 20 del Decreto 3759 de 2009 lo trasladó al INCODER, era solo para predios rurales, pues las competencias de tales entidades públicas se desarrollaban sobre asuntos del campo colombiano.

Sin embargo, en la actualidad, el RUPTA, con la normatividad del Decreto DUR 1071 de 2015, adicionada por el Decreto 2051 de 2016, tiene una connotación general, pues como dice su denominación "Registro Único de Predios y Territorios Abandonados", se refiere a predios que han sido abandonados por las personas, a causa de la violencia que ha afectado indistintamente tanto al sector rural como al urbano, de modo que dicho Registro Único debe englobar a las dos clases de predios: rurales y urbanos.

Se constata pues, que en el Decreto 2051 de 2016 tampoco se hicieron exclusiones de los predios urbanos del sistema RUPTA, afectados por la situación de violencia.

4. En concordancia con lo anterior, el artículo 2.15.1.8.4 del Decreto DUR 1071 de 2015, adicionado por el Decreto 2051 de 2016 contempló que la UAEGRTD debe incluir en el RUPTA aquellas solicitudes de protección de predios abandonados forzosamente cuando: (i) el requirente acredite la condición de desplazado por la violencia, (ii) el requirente demuestre al menos sumariamente la relación con el predio y (iii) identifique si el predio se ubica en un municipio, corregimiento o vereda.

La Sala encuentra que el artículo 2.15.1.8.4 del Decreto 2051 de 2016 no hizo distinciones en cuanto a la ubicación geográfica de los predios a efectos de incluirlos en el RUPTA. Por el contrario, la UAEGRTD es competente para inscribir y administrar el Registro Único de los predios afectados por la violencia ubicados en municipios, corregimientos o veredas, lo que permite afirmar que incluye inmuebles rurales y urbanos.

5. El artículo 2.15.1.1.2. del Decreto DUR 1071 de 2015 trae "*Para los efectos de la presente Parte*", que es la Parte 15 del decreto, relativa a la UAEGRTD, una serie de definiciones, dentro de las cuales están las de "*Predio rural*" y "*Predio urbano*". Por consiguiente, resulta congruente afirmar que las competencias otorgadas a la UAEGRTD por el DUR 1071 de 2015 están referidas a los dos tipos de predios urbanos y rurales en los términos de las definiciones contenidas en la misma norma.

Por lo tanto, la UAEGRTD puede aplicar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados –RUPTA, que se encuentra dentro del ámbito de su competencia y las medidas necesarias para la protección de predios urbanos y rurales.

En otras palabras, con tales definiciones y su remisión a la Parte del Decreto DUR aplicable a la UAEGRTD, se concluye que la normativa que rige a esta entidad abarca los dos tipos de predios.

6. Como lo determinó la Superintendencia de Notariado y Registro en la Instrucción Administrativa No. 10 del 19 de julio de 2016, la UAEGRTD es la única entidad encargada de administrar el RUPTA. En consecuencia, para prestar el servicio oportuno, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos solo reciben las solicitudes de registro de predios, tanto urbanos como rurales, emitidas mediante acto administrativo de la UAEGRTD que ordene la inscripción o cancelación de medidas de protección.

7. Para la época en que la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-1037 de 2006²⁰, sobre la cual la UAEGRTD fundamenta su falta de competencia, (sentencia que resolvió una situación particular de un predio localizado en el municipio de Ocaña, Norte de Santander), no se había creado la UAEGRTD, en cuya cabeza se estableció años más tarde la función de administrar el RUPTA, según lo dispuso el citado Decreto 2365 de 2015.

La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-821 de 2007, advirtió acerca de la importancia del registro autónomo o especial para los bienes de la población desplazada, en la cual recalcó que cobija tanto a los predios urbanos como a los rurales. Puntualmente la Corte expuso:

“En todo caso, advierte la Corte que para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes (...).”

Como lo anotó la Corte en dicha oportunidad, el registro de los bienes inmuebles afectados por la violencia, se debe hacer, independientemente de su ubicación geográfica, para satisfacer una garantía mínima de protección.

8. En la normativa vigente que rige el tema de las medidas de protección patrimonial sobre predios cuyos titulares son desplazados forzados por la violencia, no hay diferenciación, para fijar competencia, entre predios rurales y urbanos, ni tampoco se excluye expresamente a estos últimos de la competencia de la UAEGRTD.

9. Si se excluyen los predios urbanos se atenta contra:

(i) la adecuada administración del RUPTA;

(ii) los principios que rigen las actuaciones de registro y cancelación, los cuales velan por la protección jurídica de los bienes afectados y la eficacia de las decisiones administrativas y judiciales (artículo 2.15.1.1.3 del Decreto 1071 de 2015 y artículo 73 de la Ley 1448 de 2011); y

(iii) los derechos de la población desplazada, en tanto afecta directamente la atención, asistencia y reparación integral que deben recibir como víctimas de la violencia.

²⁰ En la parte resolutoria del fallo, la Corte Constitucional dispuso respecto a los bienes urbanos del actor: “CUARTO.- ORDENAR a la Alcaldía municipal de Ocaña que, por medio de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, brinde la protección solicitada a los inmuebles de propiedad del señor Fernando Quintero Durán que se hallen ubicados en el casco urbano de dicha ciudad, para que ese despacho se abstenga de inscribir actos de enajenación o transferencia sobre dichos inmuebles. La protección deberá otorgarse dentro de un término máximo de cinco (5) días a partir de la notificación del presente fallo.”

Como lo ha reiterado la Corte Constitucional, las personas desplazadas forzosamente se hallan en estado de indefensión. Por lo tanto, el Estado debe velar por el trato preferente a estos individuos, lo cual debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que *“de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara”*.²¹

Por todo lo anterior, la Sala reitera la competencia de la UAEGRTD, como administrador del sistema RUPTA, para tramitar las solicitudes de imposición y levantamiento de medidas de protección patrimonial sobre predios ubicados en zonas urbanas, con fundamento en la normativa anteriormente citada y en los principios que rigen la restitución de bienes afectados por la violencia.

Finalmente la Sala exhorta como medida urgente e inmediata la aplicación del principio de colaboración armónica de las diferentes autoridades²², en especial de los municipios, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD para que, bajo un marco de eficiencia y eficacia de las funciones administrativas a su cargo y como lo manda la Corte Constitucional mediante el Auto No. 373 de 2016, se desarrolle plenamente lo dispuesto en este: *“Esta Sala Especial, por lo tanto, ordenará a la Unidad de Restitución de Tierras la creación de un mecanismo que permita la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras.”* (Ver página 34 de la presente Decisión).

Lo anterior, además, dada la información suministrada en la audiencia pública por funcionarios de la Superintendencia de Notariado y Registro, en el sentido de que a nivel urbano, existen 12.851 folios de matrícula inmobiliaria con medida de protección patrimonial: *“Una cifra que se debe tener en cuenta, de ruta individual urbana que está ingresada en RUPTA de predios que tienen protección patrimonial asciende a 12.851 folios de matrícula inmobiliaria”*. (Ver página 6 de la presente Decisión).

La Sala no desconoce que solo una acción coordinada de todas las autoridades que tienen diversas competencias para proteger los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, permitirá la garantía de sus derechos afectados.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD para tramitar las solicitudes de inscripción y cancelación de medidas de protección a predios

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

²² La Sala considera muy importante que las autoridades públicas presten su colaboración y su apoyo entre ellas, mediante el suministro oportuno de la información y documentación que requieran, en este caso, para el estudio y tramitación de las solicitudes de medidas de protección patrimonial de predios urbanos y rurales, y de cancelación o levantamiento de tales medidas, de manera que se cumpla adecuadamente el principio de colaboración armónica de las diferentes entidades del Estado, contemplado en el artículo 113 de la Constitución, al igual que los principios de coordinación y eficacia establecidos en los numerales 10 y 11, respectivamente, del artículo 3º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

urbanos y en consecuencia estudiar y resolver el derecho de petición del señor Juvenal Alzate Agudelo.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente de la referencia a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Alcaldía del Municipio de Medellín, a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD y a la Unidad para la Atención Integral a las Víctimas.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de la presente Decisión.

La anterior Decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCIA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala