

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Alcaldía Municipal de Chaparral Tolima y la Dirección Territorial del Tolima de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD / INHIBITORIO – Por haberse asumido competencia por parte de entidad en conflicto

[L]a UAEGRTD dentro del trámite del conflicto manifestó que dada la identidad que se presenta entre la situación fáctica planteada en el presente conflicto y los hechos que se han estudiado en anteriores oportunidades en relación con el tema, esta colegiatura considera que la tesis planteada supra es aplicable dentro del asunto en conocimiento. Lo anterior aunado, a que en los alegatos presentados dentro del presente conflicto, la UAEGRTD manifestó ser la competente para tramitar y resolver de fondo la solicitud de la señora María Anacil Aldana de Hernández, cuestiones que llevan a la Sala a concluir que desapareció el conflicto negativo de competencias administrativas, de manera que, por sustracción de materia, a la Sala ya no le corresponde determinar cuál de las autoridades sería la competente para conocer de la susodicha petición

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00248-00(C)

Actor: ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHAPARRAL, TOLIMA

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 Dirección Territorial del Tolima de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD y la Alcaldía Municipal de Chaparral, Tolima, 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. La señora Lucrecia Peña Soche adelantó proceso ordinario de pertenencia contra los señores María Anacil Aldana de Hernández, Hernando Aldana, Rosalba

Aldana, Wilson Andrés Acuña Oviedo y Teresa Conde, con el fin de solicitar la reivindicación de los derechos de propiedad del bien inmueble urbano de mayor extensión denominado María Inés ubicado en la carrera 14 y 15 con calle 9 en el municipio de Chaparral, Tolima, identificado con matrícula inmobiliaria N° 355-3676 y código catastral 00-01-0149-000¹.

Proceso que conoció en primera Instancia el Juzgado Segundo Civil Municipal de Chaparral, mediante el cual en Sentencia de fecha 6 de mayo de 2014 negó las pretensiones solicitadas por la demandante, al considerar que nunca demostró la posesión real, pacífica y efectiva sobre el bien objeto de litigio (fl. 12 al 21).

2. Concomitante con el trámite judicial, la señora Lucrecia Soche Peña solicitó la medida de prohibición de enajenar o transferir derechos sobre bienes; medida que fue inscrita en instrumentos públicos bajo anotación N° 6 del 23 de febrero de 2009 del certificado de tradición y libertad N° 355-10134 por medio de formulario diligenciado ante la Procuraduría General de la Nación².

3. En consecuencia, la señora María Anacil Aldana el día 14 de julio de 2009, solicitó a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos aclaración de la anotación N° 6 de 2009 del folio de matrícula inmobiliaria N° 355-10134³ y el respectivo levantamiento de la medida del predio declarado en abandono (fl. 64).

4. El 14 de julio de 2009 la Oficina de Instrumentos Públicos de Chaparral, respondió la comunicación mencionada en el punto anterior, en la siguiente forma:

“(...) me permito reiterarle que la anotación que aparece como protección a favor de LUCRECIA PEÑA SOCHE, en el folio 355-10134, es solamente de publicidad y que de ninguna forma afecta los derechos, que como propietaria tiene la señora MARIA ANACIL ALDANA, quien puede disponer libremente del inmueble...”. (fl. 64).

5. La señora María Anacil Aldana de Hernández mediante escrito del 11 de noviembre de 2016 de manera reiterada solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la *“...Cancelación de la Anotación N° 6 del 23 de febrero de 2009. Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 355-10134, como quiera que la señora LUCRECIA PEÑA SOCHE, inscribió de manera ilegal la Prohibición de enajenar o transferir derechos sobre bienes conforme a lo previsto en la Ley 1152 de 2007 Poseedora (Medida Cautelar)...”* (fls. 9 y 63 al 65).

La Sala no encontró en los antecedentes allegados al expediente que este derecho de petición le haya sido contestado a la señora María Anacil Aldana de Hernández.

¹ El Decreto 1071 de 2015, DUR del Sector Agropecuario, en la *“Parte 15”*, referente a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, incluye el artículo 2.15.1.1.2. , el cual consagra una serie de definiciones en materia de restitución de tierras, entre las que se encuentran:

“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. (...).”

² Folio 63

³ Bien inmueble ubicado en el barrio El Rocío, Vereda Algodones del Municipio de Chaparral, Tolima, y denominado “La Manga”.

6. La Registradora Seccional de Instrumentos Públicos remitió a través del oficio con radicado 355-260 del 13 de marzo de 2017 a la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas⁴ en adelante la UAEGRTD, la solicitud de cancelación de la medida de protección individual elevada por el apoderado de la señora María Anacil Aldana.

Lo anterior, en virtud de: *“...lo orientado por la Instrucción Administrativa 09 de 2016 y 010 de 2016 S⁵NR, remitió (sic) por ser de su competencia los documentos abajo relacionados para que evalúe la procedencia de la cancelación y se profiera si es el caso, el respectivo acto administrativo de conformidad a sus precisas competencias legales...”* (fl. 8).

7. El 24 de agosto de 2017, la señora María Anacil Aldana de Hernández, radicó solicitud ante la Dirección Territorial Tolima de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD con el fin de requerir la cancelación de la medida RUPTA⁶ referente al predio “ La Manga” (fls. 1 a 6 y 47 al 57).

8. Mediante oficio con radicado URT-DTTI-2018-001552 del 17 de mayo de 2018, la UAEGRTD, dispuso remitir por competencia a la Alcaldía Municipal de Chaparral la solicitud de cancelación de la medida de protección elevada por la señora María Anacil Aldana Hernández, por considerar que:

“...La Unidad de Restitución de Tierras, no tiene competencia para adelantar los trámites de inscripción y cancelación de medidas Rupta, debido a que la Ley 1448 de 2011 ni los Decretos 2051 de 2016 ó 2351 de 2015 le otorgan esa facultad y cumpliendo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en especial las sentencias T-1037 de 2006 y T- 821 de 2007, así como los demás autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 que fundamentan su competencia frente a predios urbanos...”⁷

9. El 11 de septiembre de 2018 el Alcalde del Municipio de Chaparral, remitió la mencionada solicitud de cancelación de la medida de protección *“por asuntos de competencia”*, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante Resolución N° 00000843. Este acto administrativo resolvió⁸:

“...Si bien es cierto que el señor Director de la Unidad de Restitución de Tierras del Tolima, invoca las Sentencias T- 821 DE (sic) 2007 y T-1037 DE 2006, como fundamentos legales para asignar la competencia en el Alcalde Municipal de Chaparral – Tolima, no menos lo es también, que las mismas jurisprudencias

⁴ 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.

⁵ Superintendencia de Notariado y Registro

⁶ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la violencia.

⁷ Folio 108

⁸ Folios 112 a 114

traídas a colación no se vislumbra claramente que sea el burgomaestre, para este caso específico, ni el funcionario competente para levantar y/o cancelar la medida cautelar que ni él ni una dependencia de la alcaldía municipal haya ordenado inscribir, basta mirar que la misma fue ordenada por una autoridad diferente.

(...)

ARTÍCULO PRIMERO: *Invocar conflicto de competencia negativo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Como consecuencia de lo anterior, remitir el expediente contentivo de la actuación administrativa a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, según lo establece el artículo 39 del C.P.A.C.A., toda vez que hace parte la UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, la cual pertenece al orden Nacional...”*

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 116).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto a la Alcaldía Municipal de Chaparral, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, y a la señora María Anacil Aldana Hernández (folio 117).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Durante la fijación del edicto, según certificación de la Secretaría de la Sala, se recibieron alegatos de la doctora Mónica Janneth Rodríguez Benavides, en su calidad de Directora Jurídica de la UAEGRTD, de los cuales se transcriben a continuación los principales argumentos expuestos.

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

La Directora Jurídica de la UAEGRTD, en su escrito con el cual planteó el conflicto ante la Sala, manifestó lo siguiente:

“Frente a la competencia para tramitar solicitudes de protección o de cancelación de estas, respecto de predios urbanos, el Honorable Consejo de Estado ya se ha pronunciado en procesos de conflictos negativos de competencias con número de radicados 11001030600020180007900 y 11001030600020180016500.

El primero de estos procesos fue iniciado por la Alcaldía Municipal de Medellín, contra la Superintendencia de Notariado y Registro, y la Unidad de Restitución de Tierras. Mediante fallo del 5 de septiembre de 2018, la Sala de Consulta y Servicio Civil de la Honorable Corporación, decidió que la competencia para tramitar requerimiento de protección y de cancelación de medidas de esa naturaleza respecto de predios urbanos le corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras.

La decisión fue fundamentada en que la normatividad de creación de la Unidad (Ley 1448 de 2001 y sus decretos reglamentarios) no distinguió sus competencias entre lo rural y lo urbano, y por tanto la política de restitución de tierras goza de competencias funcionales amplias en la atención de la población víctima del conflicto armado.

(...)

Con base en lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras realizó el ajuste en sus directrices internas y socializó el contenido de los fallos de la alta Corporación a las

sedes territoriales de la entidad, por lo cual en la actualidad se están recibiendo y gestionado solicitudes de inclusión en el RUPTA y de cancelación de medidas de protección respecto de predios urbanos.

Pese a lo anterior, se observa que el caso de la señora MARÍA ANACIL ALDANA DE HERNÁNDEZ fue remitido por competencia por la Dirección Territorial Tolima a la Alcaldía Municipal de Chaparral el 18 de mayo 2018, esto es, antes de las mencionadas decisiones del Honorable Consejo de Estado.

Es por esto, Honorable Magistrado, que se solicita respetuosamente reiterar lo decidido por la alta Corporación en los precipitados fallos y ordenar a la Alcaldía Municipal de Chaparral la remisión del expediente de la señora MARÍA ANACIL ALDANA DE HERNÁNDEZ a la Dirección Territorial Tolima para iniciar la correspondiente gestión de su solicitud....” (Folio 119 a 122). (Subraya la Sala).

Se hace necesario precisar que la UAEGRTD en su escrito de alegatos solicitó expresamente reiterar lo decidido por la Sala de Consulta y Servicio Civil en lo referente a la competencia para el trámite de protección y de cancelación de medidas de esa naturaleza, no obstante, y conforme a las circunstancias fácticas que dieron lugar al presente conflicto de competencias administrativas y los elementos de juicio obrantes en el expediente, la Sala considera pertinente analizar el *caso sub examine* y así determinar si las mismas se ajustan a aquellas que dieron lugar a las decisiones a que hace referencia la UAEGRTD.

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, entidad del orden nacional y la Alcaldía Municipal de Chaparral.

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, específicamente la solicitud de la señora María Anacil Adana de Hernández.

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 2º 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. La decisión inhibitoria de la Sala en el caso concreto

El conflicto planteado por Alcalde del Municipio de Chaparral frente a la UAEGRTD reunía los requisitos determinados por el artículo 39 del CPACA, como quiera que una de las autoridades es de carácter nacional y la otra es de carácter territorial y ambas negaron la competencia para conocer de un asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta que consistía en la solicitud elevada por la señora María Anacil Aldana de Hernández para el levantamiento de la medida de protección del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria N° 355-10134 denominada “La Manga”, ubicado en el área urbana del Municipio de Chaparral, decretada como consecuencia del desplazamiento forzado a causa de la violencia.

No obstante, como se transcribió atrás, la UAEGRTD dentro del trámite del conflicto manifestó que dada la identidad que se presenta entre la situación fáctica planteada en el presente conflicto y los hechos que se han estudiado en anteriores oportunidades⁹ en relación con el tema, esta colegiatura considera que la tesis planteada supra es aplicable dentro del asunto en conocimiento.

Lo anterior aunado, a que en los alegatos presentados dentro del presente conflicto, la UAEGRTD manifestó ser la competente para tramitar y resolver de fondo la solicitud de la señora María Anacil Aldana de Hernández, cuestiones que llevan a la Sala a concluir que desapareció el conflicto negativo de competencias administrativas, de manera que, por sustracción de materia, a la Sala ya no le corresponde determinar cuál de las autoridades sería la competente para conocer de la susodicha petición.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARARSE INHIBIDA para conocer del presunto conflicto de competencias administrativas suscitado entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD y la Alcaldía Municipal de Chaparral, en relación con la solicitud de cancelación de la medida de protección del predio identificado con matrícula inmobiliaria N° 355-10134 denominado “La Manga”

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.

⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del veinticinco (25) de septiembre de 2018. Expediente: Rad. 11001030600020180016500; Decisión del cinco (5) de septiembre de 2018. Rad. 11001 03 06 000 2018 00079 00

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión a la Alcaldía Municipal de Chaparral, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, UAEGRTD y al apoderado de la señora María Anacil Aldana de Hernández.

CUARTO: RECONOCER personería para actuar al abogado Hugo Javier Mellizo Pérez como apoderado de la señora María Anacil Aldana de Hernández, conforme al poder obrante en el expediente.

QUINTO: 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

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala