

**INCODER - Entidad competente para resolver solicitud de revocatoria directa de acto administrativo de protección a inmueble / PROTECCION DE DERECHOS REALES - Competencia de oficinas de registro de instrumentos públicos respecto de inmuebles abandonados por el conflicto interno / INMUEBLES ABANDONADOS POR CONFLICTO INTERNO - Protección corresponde a oficina de registro de instrumentos públicos a partir de la Ley 1152 de 2007**

A partir del 25 de julio del año 2007, cuando entró en vigor la Ley 1152 de 2007 en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 178 de la misma normatividad, compete a las oficinas de registro de instrumentos Públicos, atendiendo a la ubicación de los predios, tramitar y decidir las solicitudes de protección de derechos reales, posesión, tenencia y ocupación de bienes inmuebles, abandonados o en peligro de inminente desplazamiento a causa del conflicto interno; salvo cuando en la zona se encuentran ubicadas comunidades étnicas o la solicitud la invoquen ocupantes de tierras baldías. Sin que la atribución asignada a las oficinas de registro -como pasa a explicarse- comporte la de volver sobre los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, en ejercicio de las competencias atribuidas a la entidad por el artículo 19 de la Ley 387 de 1997. La Ley 1152 de 2007 no asigna a las oficinas de registro competencia para volver sobre las actuaciones culminadas por el Instituto de Desarrollo Rural en materia de protección de derechos reales inmuebles, abandonados por sus titulares a causa del conflicto interno. Siendo así, corresponde a la Oficina de Enlace No. 6 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o al inmediato superior, como lo dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y resolver, como corresponde, la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007 adoptada por ella misma, con el propósito de impedir, con efectos definitivos y publicidad registral, la transferencia de los derechos reales sobre el inmueble La Capilla, ubicado en jurisdicción del Círculo de Santander, de conformidad con los dictados del artículo 19 de la Ley 387 de 1998.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA**

**Bogotá, D. C., nueve (9) de marzo de dos mil nueve (2009)**

**Radicación numero: 11001-03-06-000-2009-00012-00(C)**

**Actor: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionada por el artículo 4º de la Ley 954 de 2005, pasa a resolver el conflicto negativo de competencias suscitado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y la Superintendencia de Notariado y Registro.

## I. ANTECEDENTES

1. El día 27 de marzo de 2007, mediante escrito de la fecha, el señor Raúl Eduardo Rodríguez, por intermedio de apoderada, solicitó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER “*LA PROTECCION DE LOS PREDIOS denominados LA CAPILLA Y AGUA BLANCA identificados con matrículas inmobiliarias NO. 300-13180 y 300-14747 respectivamente de propiedad en un 50% de mi poderdante*”.

La apoderada anexó a su solicitud i) sendos formularios debidamente diligenciados sobre solicitud de Ingreso de los inmuebles al Registro Unico de Predios -RUP- y de Protección por Abandono a Causa de la Violencia; ii) fotocopia de la Escritura Pública 0342, otorgada el 28 de agosto de 1985, ante la Notaría Séptima de Bucaramanga y iii) fotocopia de los Certificados de Tradición y Libertad de los inmuebles expedidos el 26 de marzo de 2007.

2. El Jefe de la Oficina de Enlace Territorial No. 6 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, mediante Resoluciones 299 y 300 del 29 de marzo de 2007, aceptó la solicitud individual de protección a la que se hace referencia y dispuso oficiar a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos “*donde se encuentra registrado el bien inmueble para que proceda a abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título del predio anteriormente descrito*”.

En los términos de la Resolución 299 de 2007, entre otros planteamientos, la entidad consideró –destaca el texto–.

*“Que el artículo 24 del decreto 1300 establece que todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.*

*Que mediante el inciso 3° del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y de el decreto ley 1300 de 2003, el INCODER es la entidad competente para llevar un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informar a las autoridades competentes para que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos reales respectivos.*

*Que el ordinal 2, literal F, numeral 5.1.1 del decreto 250 de 2005 ordena el aseguramiento de la protección individual de predios a favor de quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para el efecto.*

*Que el señor **RAUL EDUARDO RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.775.019 expedida en **RIONEGRO-SANTANDER**, **PROPIETARIO DEL 50%** del inmueble denominado **LA CAPILLA** identificado con matrícula inmobiliaria **No. 300-13180**, ubicado en el municipio de **BUCARAMANGA**, Departamento **SANTANDER** manifestó que se vio obligado (a) a abandonar el inmueble referido a causa de la violencia, por lo cual elevó ante el INCODER, solicitud de inscripción en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia (Registro Unico de Predios ,RUP) y protección individual y pidió la remisión de esta a la oficina de registro de instrumentos públicos competente, para*

*que se abstenga de inscribir cualquier acto de enajenación o transferencia de títulos de propiedad del bien.*

*Que, mediante radicado No. 0143-60071101226 del 27 -03-07 la Oficina de Enlace Territorial avocó conocimiento para la protección de un predio rural abandonado a causa de la violencia y ordenó iniciar los procedimientos tendientes a su protección;*

*Que revisada la solicitud y sus anexos, el predio objeto de esta se encuentra ubicado en zona rural del respectivo municipio y ha sido abandonado a causa de la violencia y por lo tanto el predio invocado es susceptible de ser protegido.”*

En armonía con lo expuesto, la entidad decidió:

*“Artículo 1- Inscríbese el predio identificado con el número de matrícula inmobiliaria **300-13180**, cuyo **PROPIETARIO DEL 50% es RAUL EDUARDO RODRIGUEZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. **13.775.019** expedida en **RIONEGRO- SANTANDER**, en el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia (Registro Unico de Predios RUP) por las razones expuestas en los considerandos.*

*Artículo 2- Oficiese a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentra registrado el bien inmueble, para que proceda a abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título del predio anteriormente descrito”.*

3. El 8 de mayo de 2008, los señores LUIS EDUARDO ARIAS CALDERON, BENITO CHAPARRO DIAZ, JORGE ELIECER PINILLA, OLIVO CUBIDES GAMBOA, AMINTA SANTOS ORTIZ, PEDRO CASTELLANOS PORRAS, ARGELIO SANDOVAL FUENTES, SANDRA ROCIO ARGUELLO CHAPARRO, JUAN EVANGELISTA CASTELLANOS PORRAS, PEDRO ANTONIO SALCEDO APARICIO, SANDRA MILENA PABON PLATA, ALCIDES TRIANA RODRIGUEZ, ELIAS RODRIGUEZ ROJAS, JOSE RAFAEL PORTILLA PABON, PEDRO EVANGELISTA FUNES DIAZ, AUGUSTO LEON DELGADO SALCEDO, a través de apoderada, solicitaron al Superintendente de Notariado y Registro “(..) **REVOCAR la Resolución 299 de 29 de marzo de 2007, proferida por EL SEÑOR JEFE DE LA OFICINA DE ENLACE TERRITORIAL NO. 6 DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER**”.

Entre otros planteamientos, la apoderada expuso:

*“En el predio hay derechos de terceros, otros comuneros y titulares de posesión con anterioridad a la resolución, con el agravante que se dio por desplazado para acudir al Incoder según la misma resolución no aportó prueba alguna de tal calidad y tampoco se tuvo en cuenta que el predio tiene otros titulares de derechos que son comuneros y de ahí que la inscripción vulnere los intereses de todas las personas que allí tienen asentamiento, conforme al Folio de matrícula inmobiliaria número 300-13180 que al momento de proferir la resolución fueron desconocidos y lo que es más, arrebatados sus derechos respecto de lo cual cada uno de sus titulares de los mismos podrán reclamar indemnización que es lo que se pretende prever, con menoscabo de los intereses estatales y particulares que debe proteger la justicia administrativa.*

*Se coonestó a RAUL EDUARDO RODRIGUEZ vulnerar la decisión judicial contenida en la anotación 36 del Certificado del Señor Registrador en que en demanda ordinaria se inscribió la medida cautelar del Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga, en que en Proceso ordinario es demandante CIRO GOMEZ MEJIA.*

*La inscripción se hizo conforme al Ordenamiento del INCODER y sin el límite que se indicó del 50% por lo que la Inscripción 37 pesa sobre todo el inmueble.*

*Es decir, aunque se habló de un cincuenta por ciento, tal determinación no consta en el Certificado para el peticionario (..) el 50% que se enuncia fue única y exclusivamente lo referente a la anotación 30 sobre permuta de cuotas, anotación 27 que solo se relaciona con la titularidad de SAFI DE PRADA ADA NUR, que se relaciona con las anotaciones 17 y 18.*

*El folio de matrícula inmobiliaria tuvo además las anotaciones 1 a 16, que ha debido analizarse en cuanto a las escrituras públicas que han debido tenerse en cuenta para establecer si en la zona y terreno que se ordenó la limitación de dominio se podía dar la situación de un desplazado con desconocimiento de la persecución en ejecutivo de sus derechos en el Juzgado 5 de Circuito de Bucaramanga.*

*(..)*”.

4. Mediante oficio D.R. No. 1411 EO del 14 de julio de 2008, el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro remitió la solicitud ya referida al Coordinador del INCODER “por tratarse de un asunto de su competencia”; y, en razón de que la actuación le fuera devuelta por el Director Territorial Santander de dicho Instituto, dispuso remitirla nuevamente a la entidad, mediante comunicación del 28 de octubre de 2008, a cuyo tenor:

*“Se colige entonces que el espíritu de la norma (art. 69 del CCA) nos indica que para que proceda la revocación de los actos administrativos, éstos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, situación que no se presenta, ni se vislumbra en el caso en cuestión.*

*Baste solo decir que las pretensiones de la doctora EMILSE VERA ARIAS para solicitar la Revocatoria Directa de la Resolución 299 del 29 de marzo de 2007, presuntamente se basan en el desconocimiento de los derechos de terceros (poseedores de buena fe); vulneración del debido proceso; no se demostró la calidad de desplazado del señor RAUL EDUARDO RODRIGUEZ, y la trasgresión de la Carta Magna y la Ley.*

*Ante lo dicho, salta a la vista que no está dentro de nuestras facultades, competencias y resorte procedimental, iniciar una actuación administrativa para establecer la realidad de los hechos y salvaguardar los derechos de particulares que puedan resultar afectados con las resultas de la decisión, de conformidad con los artículos 14, 28, 34, 35 y 74 del Código Contencioso Administrativo”.*

5. Mediante escrito presentado en la Secretaria de esta corporación, la Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER solicita a la Sala pronunciarse sobre el conflicto surgido *“en relación con la situación planteada en la aplicación de las competencias asignadas por el artículo 127 de la Ley 1152 de 2007 a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Etnias, o quien haga sus veces, en virtud del tránsito de legislación señalado en el artículo 7° del Decreto 768 del 12 de marzo de 12008, modificado por el Decreto 1664 del 20 de mayo de 2008, en atención a la solicitud de REVOCATORIA DIRECTA de la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-13180 del Círculo Registral de Bucaramanga”*.

Sostiene la funcionaria que la Resolución 299 del 29 de marzo de 2007, la cual se solicita revocar, no aparece inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria 300-13180, pues la anotación refleja es la medida de protección solicitada por el señor Raúl Eduardo Rodríguez, de manera que su revocatoria debe ser atendida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Bucaramanga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley 1152 de 2007.

Asegura que, atendiendo a los propósitos del Estatuto de Desarrollo Rural y la misión confiada al Instituto, puede afirmarse que las competencias asignadas al INCODER no tienen el alcance de afectar la guarda de la fe pública confiada a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

Reconoce que si bien la revocatoria de los actos administrativos compete a los funcionarios que los profirieron, en el caso sub lite, es del caso analizar si la actuación adelantada ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en materia de registro de predios *“tenía como objeto impulsar y darle continuidad al procedimiento, a través del cual se pretendía proteger el derecho del propietario del bien rural en condición de desplazamiento”*.

Considera que la inscripción de un predio en el Sistema de Registro Unico RUP podía considerarse un acto administrativo definitivo creador de una nueva situación jurídica y por ende objeto de revocatoria directa, en tanto su expedición no se confiaba a las Oficinas de Registro, pero, una vez establecido que a éstas últimas compete todo el trámite, vale concluir que lo que se pretende es lograr la protección directa que brinda la anotación en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Anota la funcionaria:

*“Es claro que la revocatoria es un procedimiento específico de control de la administración sobre sus actos, que, en el caso planteado, recae no sobre el acto de trámite proferido por el INCODER, sino sobre la inscripción de una medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria, es decir sobre la competencia exclusiva de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, desde la vigencia de la Ley 387 de 1997 y reiterada con el cambio de legislación , funciones y competencias en el artículos 127 y siguientes de la Ley 1152 de 2007, que por lo tanto, corresponde exclusivamente a la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

*La actividad cumplida por la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es de publicidad registral y permite que cualquier persona pueda conocer la situación jurídica de los inmuebles, lo que facilita el ejercicio de los derechos a solicitar copia de los documentos inscritos, a requerir la*

*corrección del registro y a exigir correspondencia entre el acto jurídico a registrar y el efectivamente registrado, lo que incluye la inscripción de las medidas de protección a los inmuebles abandonados a causa de la violencia desde la vigencia de la Ley 387 de 1997”.*

En armonía con lo expuesto y en consideración a los principios rectores de la competencia administrativa, en los que se apoya, la Jefe Oficina Asesora Jurídica del INCODER solicita a esta Sala pronunciarse sobre el conflicto suscitado entre la Superintendencia Delegada para el Registro, Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (Bucaramanga-Santander) y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, “*en atención a la solicitud de REVOCATORIA DIRECTA de la inscripción de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria No. 300-13180 del Círculo Registral de Bucaramanga*”.

## **II. ACTUACION PROCESAL**

Entre el 3 y el 5 de febrero del año en curso, el Conflicto de la referencia permaneció fijado en lista en la Secretaría de esta Corporación, con el fin de que las partes y las personas con interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

Durante este término, intervino el señor Registrador Principal de Instrumentos Públicos de Bucaramanga para poner de presente que el registrador “*se limita o bien a anotar en su registro la celebración de ciertos negocios jurídicos o la ocurrencia de ciertos hechos a los que la ley le otorga unos efectos jurídicos determinados o bien a atestar su existencia*”, razón por la cual le corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y no a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 299 de 2007, proferida por ella misma.

De manera extemporánea presentaron sendos memoriales la apoderada de quienes solicitan la revocatoria de la mentada Resolución y el Señor Superintendente Delegado para el registro.

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. El asunto propuesto**

Conoce la Sala el conflicto de competencias administrativas surgido entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro, Oficina de Registro de Bucaramanga, en razón de la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007, proferida por el Jefe de la Oficina de Enlace Territorial no. 6 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, para disponer la protección del inmueble La Capilla, ubicado en jurisdicción del municipio de Bucaramanga, en ejercicio de las competencias asignadas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA<sup>1</sup>, por el artículo 19 de la Ley 389 de 1997<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “*Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder*” -artículo 23 Decreto 1300 de 2003, derogado por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007-.

<sup>2</sup> *El artículo 19 de Ley 387 de 1998, dispuso:*

Ahora bien, la Superintendencia de Notariado y Registro considera, a la luz del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER pronunciarse sobre la solicitud de revocatoria directa formulada ante la misma entidad por los señores Luís Eduardo Arias Calderón, Benito Chaparro Díaz, Jorge Eliecer Pinilla, Olivo Cubides Gamboa, Aminta Santos Ortiz, Pedro Castellanos Porras, Argelio Sandoval Fuentes, Sandra Rocío Arguello Chaparro, Juan Evangelista Castellanos Porras, Pedro Antonio Salcedo Aparicio, Sandra Milena Pabón Plata, Alcides Triana Rodríguez, Elías Rodríguez Rojas, José Rafael Portilla Pabón, Pedro Evangelista Funes Díaz y Augusto León Delgado Salcedo, por intermedio de apoderada.

De su parte, la Directora de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto de Desarrollo Rural INCODER, a tiempo que formula el conflicto, pone de presente las disposiciones del artículo 127 de la Ley 1152 de 2007, en la materia.

Siendo así, para definir el conflicto antes planteado, la Sala estima pertinente referirse, primeramente, a las competencias conferidas a las autoridades públicas por el legislador del año 2007, en lo que tiene que ver con la adopción y registro de medidas de protección de los derechos reales, estados posesorios, tenencia y ocupación de bienes inmuebles de la población desplazada o en peligro de inminente desplazamiento por causa de la violencia interna.

## **2. Medidas de protección sobre derechos y situaciones reales inmuebles, previstas en la Ley 1152 de 2007**

**2.1** El Capítulo II del Título VI de la Ley 1152 de 2007<sup>3</sup>, respecto del asunto que ocupa a la Sala, dispone:

*“ARTICULO 126°.- La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional podrá otorgar subsidios o adquirir, tierras y mejoras de propiedad privada, o los que formen parte de las entidades de*

---

*“ARTICULO 19. DE LAS INSTITUCIONES. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.*

*Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:*

*1. 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 títulos de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos.*

*En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.*

*El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.*

*El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.*

*2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Dirección de Desarrollo Social y de la Oficina de Mujer Rural, diseñará y ejecutará programas para la atención y consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada.*

<sup>3</sup> Diario Oficial 46.700 del 25 de julio de 2007.

*derecho público, para su adjudicación a la población afectada por el desplazamiento forzado.*

*Parágrafo: Las normas atinentes a este capítulo se harán extensivas a otras víctimas de violencia armada, aún cuando no tengan la condición de desplazadas, siempre que dicha calidad sea previamente certificada por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación.*

*ARTICULO 127°. La Superintendencia de Notariado y Registro, llevará un registro de los predios y territorios abandonados a causa de la violencia. Para tal efecto, los Notario (sic) Públicos y los Registradores de Instrumentos Públicos, procederán a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad, o de otros derechos sobre aquellos bienes, cuando tales operaciones se adelanten contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos. Las solicitudes de protección relacionadas con territorios étnicos, serán enviadas al Ministerio del Interior y de Justicia, para efectos de lo dispuesto en el Artículo 116 de ésta Ley.*

*Parágrafo 1: El propietario, poseedor, ocupante o tenedor de un predio o territorio, o el Ministerio Público, podrán solicitar la inclusión del mismo en el registro de predios abandonados y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia. Dicha solicitud deberá ser atendida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que fue recibida.*

*Parágrafo 2: La solicitud de protección se presentará ante las Oficinas del Ministerio Público y dentro del día siguiente a su recepción, ésta deberá ser enviada a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo en donde se encuentre ubicado el predio, para su trámite y decisión. Decidida la aceptación o el rechazo, informarán a la Superintendencia de Notariado y Registro dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria del Acto Administrativo, para lo de su competencia.*

*Parágrafo 3: En cualquier caso, la prescripción ordinaria, la prescripción extraordinaria, los procesos de saneamiento de la propiedad y los de jurisdicción coactiva, se suspenden en beneficio de los desplazados por la violencia y mientras dure el desplazamiento forzado.*

*Parágrafo 4: Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán respectivamente, de autorizar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio de dichos predios.*

*ARTICULO 128°. Los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada con el objeto de proteger a una comunidad de actos arbitrarios contra su vida, integridad y bienes, declararán la inminencia de riesgo de desplazamiento o su ocurrencia por causa de la violencia, cuando se presenten circunstancias que puedan originar o hayan originado, el desplazamiento forzado en una zona determinada del territorio de su jurisdicción, y procederán a identificar a los propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes y territorios de comunidades indígenas y negras ubicados en ésta, para lo cual dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria, elaborarán un informe a la fecha de emisión del acto de declaratoria, cuando esta es de inminencia de desplazamiento; o a la fecha en que ocurrieron los primeros hechos que ocasionaron el desplazamiento, cuando esta es de ocurrencia, relacionando los titulares amparados y la*



*calidad jurídica que ostentan, con base en los datos existentes en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de Catastro, de INCODER, la Unidad Nacional de Tierras Rurales y otras entidades. Para identificar las calidades de derechos sin formalizar y los titulares de otros derechos, los Comités obtendrán y contrastarán información en las comunidades respectivas.*

*El acto de declaratoria de inminencia o de desplazamiento, se remitirá a las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, solicitándole que se abstengan de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título, de los bienes rurales correspondientes, mientras esté vigente la declaratoria, salvo que los legítimos titulares de derechos expresen de manera libre y espontánea la voluntad de transferir sus derechos, mientras se halle vigente la medida, y para tal fin obtengan autorización del respectivo Comité. Respecto de población desplazada que tenga la calidad de ocupante de un bien baldío, dicho acto también se remitirá a INCODER para que dentro de los 30 días siguientes a su recibo adelante de forma preferente, los procedimientos de titulación a que haya lugar y si a ello tuvieren derecho, de conformidad con las normas que regulan la materia.*

*El informe así elaborado por los Comités, es prueba sumaria de las calidades de poseedor, tenedor y ocupante, para aquellas personas incluidas en el mismo.*

*Cuando en las zonas objeto de declaratoria se encuentren asentadas comunidades étnicas, los Comités Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada procederán a informar al Ministerio del Interior y de Justicia - Dirección de Etnias, para que inicie o culmine de manera preferente, los procedimientos especiales de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración y deslinde de resguardos indígenas o procedimientos de titulación de propiedad colectiva de negritudes según el caso y cuando a ello hubiere lugar.*

*ARTICULO 129°. Cuando los derechos ejercidos por los desplazados no se encuentren inscritos en los folios de matrícula de los inmuebles respectivos, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o el Comité Territorial para la Atención Integral a la Población Desplazada competente, según el caso, ordenará que las medidas de protección de que tratan los artículos anteriores, sean registradas.*

*ARTICULO 130°. Los desplazados que opten por el retorno a sus lugares de origen y tengan la calidad de ocupantes de baldíos, podrán acumular el tiempo de explotación efectiva con el de duración del desplazamiento, para cumplir con el requisito mínimo de ocupación y explotación exigido en la ley para su titulación. Para este efecto, el INCODER iniciará de manera preferente e inmediata, el trámite de titulación y ordenará abrir un folio de matrícula inmobiliaria al respectivo predio con el Acto Administrativo que acepte la solicitud de adjudicación del predio baldío en el cual se inscribirá su contenido.*

*La Resolución de que trata el inciso anterior ordenará suspender el proceso de titulación respecto de ese baldío durante el tiempo que dure el procedimiento de titulación por la subsistencia del desplazamiento forzado.*

*Si transcurrido dicho término el desplazado no retorna a reanudar el aprovechamiento del predio, INCODER revocará la resolución de aceptación de la solicitud de adjudicación y ordenará el levantamiento de la medida de protección a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente de oficio o a solicitud de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, los comités territoriales de atención a la población desplazada, el Ministerio Público o el interesado.*

*ARTICULO 131°.- En los procesos de retorno y reubicación, se dará prioridad en la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia en los predios rurales que hayan sido objeto de los procesos de extinción del dominio en instancia administrativa judicial. Acción Social establecerá un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país. Sólo será sujeto de adjudicación de tierras aquella población desplazada que no la tuviere, que sea minifundista o que opte por el proceso de permutas.*

*ARTICULO 132°. Los desplazados propietarios o poseedores de predios rurales, que hayan enajenado o transferido sus derechos en condiciones tan desfavorables que hagan presumir que no hubo libertad jurídica en la celebración, podrán ejercer las acciones de nulidad, lesión enorme, rescisión o posesorias; para lo cual, la prescripción de las mismas empezará a correr cuando cese la condición de desplazamiento.*

*En todo caso, el recurso de revisión de que trata el artículo 379 del Código de Procedimiento Civil, procederá en contra de la sentencia ejecutoriada que resuelva cualquiera de las acciones de que trata el presente artículo, cuando lo allí resuelto afecte a una persona que tenga la condición de desplazada”.*

**2.2** Se advierte, entonces, que a partir del 25 de julio del año 2007, cuando entró en vigor la Ley 1152 de 2007 en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 178 de la misma normatividad, compete a las oficinas de registro de instrumentos Públicos, atendiendo a la ubicación de los predios, tramitar y decidir las solicitudes de protección de derechos reales, posesión, tenencia y ocupación de bienes inmuebles, abandonados o en peligro de inminente desplazamiento a causa del conflicto interno<sup>4</sup>; salvo cuando en la zona se encuentran ubicadas comunidades étnicas o la solicitud la invoquen ocupantes de tierras baldías.

Sin que la atribución asignada a las oficinas de registro -como pasa a explicarse-comporte la de volver sobre los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, en ejercicio de las competencias atribuidas a la entidad por el artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

### **3. Revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007, proferida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER**

---

<sup>4</sup> El Decreto 768 de 2008, modificado por el Decreto 1664 del mismo año, reglamentario del artículo 127 de la Ley 1152 de 2007 dispone que la solicitud de inclusión del inmueble en el registro de predios y territorios abandonados a causa de la violencia y la correspondiente prohibición de enajenación o transferencia, serán tramitadas a través de un formulario único que para tal fin adopte la Superintendencia de Notariado y Registro, el cual deberá ser enviado al día siguiente de su recepción por el Ministerio Público, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo en donde se encuentre ubicado el predio, para que esta, dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha en que fue recibida, proceda a su trámite y decisión .artículo 1°-.

Similar análisis al realizado por esta Sala para definir conflictos negativos de competencias administrativas, también surgidos en razón de la asignación de funciones otrora confiadas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER<sup>5</sup>, permiten definir el conflicto de la referencia, en el sentido de declarar competente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y no a la Superintendencia de Notariado y Registro Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, para resolver la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299, proferida por el Jefe de la Oficina de Enlace Territorial No. 6 de dicho Instituto, el 29 de marzo de 2007.

Lo anterior si se considera que, para entonces, el INCODER ejercía la competencia que le atribuyó el artículo 19 de la Ley 387 de 1998, en vigencia de la disposición, y que la Ley 1152 de 2007 no asigna a las oficinas de registro competencia para volver sobre las actuaciones culminadas por el Instituto de Desarrollo Rural en materia de protección de derechos reales inmuebles, abandonados por sus titulares a causa del conflicto interno.

Siendo así, corresponde a la Oficina de Enlace No. 6 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o al inmediato superior, como lo dispone el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo y resolver, como corresponde, la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007 adoptada por ella misma, con el propósito de impedir, con efectos definitivos y publicidad registral, la transferencia de los derechos reales sobre el inmueble La Capilla, ubicado en jurisdicción del Círculo de Santander, de conformidad con los dictados del artículo 19 de la Ley 387 de 1998.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente al INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL INCODER para resolver la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 299 de 2007, de conformidad a las previsiones del Código Contencioso Administrativo sobre la materia.

---

<sup>5</sup> Mediante decisión del 9 de septiembre de 2008, esta Sala definió el conflicto negativo de competencias administrativas surgido entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Unidad Nacional de Tierras Rurales UNAT, en razón de la solicitud de revocatoria directa presentada en contra de una resolución proferida por el primero, para declarar extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio sobre unos predios rurales.

Señalaba el INCODER la competencia de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, para resolver la petición, dada la facultad que le fuere asignada por el artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, para adelantar procesos de extinción de dominio de predios rústicos y finiquitar los asuntos que entonces adelantaba el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en ejercicio de las competencias asignada por el artículo 28 de la Ley 1152 de 2007.

No obstante la Sala pudo establecer i) que si bien el legislador trasladó a la recién creada UNAT los trámites en curso o pendientes de decisión o conclusión en el INCODER, nada dijo sobre las actuaciones concluidas por la misma entidad; ii) que el análisis sistemático de la Ley 1152 de 2007 no da lugar a establecer que entre el INCODER y la UNAT, operó *“una sustitución o sucesión procesal”* por el sólo hecho de la creación de esta última y iii) que la resolución que se pedía revocar produjo con antelación a la entrada en vigor de la Ley 1152 de 2007, los efectos jurídicos previstos, *“entre otros, la extinción del derecho de dominio a favor de la Nación de los predios allí mencionados, situación jurídica que se consolidó con la inscripción de dicha resolución en la correspondiente oficina de instrumentos públicos”*.

Se dispuso en consecuencia declarar competente al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, en los términos del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, para resolver sobre la solicitud de revocatoria directa pendiente de definición - Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Gustavo Aponte Santos, expediente 11001-03-06-000-2008-00064-00-

**SEGUNDO: REMITIR** el expediente al INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL INCODER para lo de su competencia.

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Oficina de Instrumentos Públicos de Bucaramanga y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- nivel Nacional y seccional Bucaramanga.

**COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

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

WILLIAM ZAMBRANO CETINA  
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO  
Consejero

GUSTAVO APONTE SANTOS  
Consejero

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO  
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS  
Secretaria de la Sala