

PROCEDIMIENTO PARA LEVANTAR MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE PREDIOS INSCRITOS EN EL RUPTA

LIZETH CATHERINE PÉREZ JURADO Y DIANA MARÍA OCAMPO DUQUE

PALABRAS CLAVE: Restitución de tierras – medidas de protección – Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas – Unidad de Restitución de Tierras, ruta individual, ruta colectiva, cancelación, levantamiento.

Los fenómenos más comunes y con mayores impactos en la población rural del país a causa del conflicto armado interno en Colombia han sido el desplazamiento forzado, el despojo de tierras y el reclutamiento forzado; por lo tanto, en atención a las obligaciones que le asisten al Estado en favor de los ciudadanos, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, y en general todas las instituciones gubernamentales han implementado desde hace varios años, medidas para prevenir la vulneración de derechos fundamentales y asistir y reparar a las víctimas de la violencia.

Una de las políticas encaminadas a prevenir, atender y proteger a la población desplazada, víctima de la violencia, se implementó a través de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a los derechos que los propietarios, poseedores y/u ocupantes perdieran o estuvieran en riesgo de perder, debido al desplazamiento al que se veían sometidos por la gravedad del conflicto en ciertas zonas del país.

Con el fin de proteger los predios abandonados, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la mencionada Ley, se entregó al INCORA la responsabilidad de crear y administrar un registro de predios rurales abandonados por los desplazados y de informar a las autoridades competentes para impedir la enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes. Esto fue lo que se conoció como la **ruta individual de protección**, que vino verdaderamente a implementar el liquidado INCODER, con el apoyo del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de Acción Social, alrededor de los años 2006-2008.

Recibida la solicitud por parte de los propietarios, poseedores, ocupantes, el INCODER solicitaba a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente que inscribieran una medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, que para el caso de los propietarios impedía su libre enajenación o venta y para el caso de los poseedores tenía carácter meramente publicitario frente al abandono o despojo. En el caso de la ruta individual se entendió siempre que la cancelación de las medidas de protección seguía el principio según el cual *las cosas en derecho se deshacen como se hacen*, así que, si el titular de la medida solicitaba su cancelación, se procedía conforme.

Por otro lado, la Ley 387 de 1997 creó la instancia de los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹, con el fin de prestar apoyo y colaborar al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia. Los comités estaban conformados por el gobernador o alcalde, el comandante de la Brigada del departamento o municipio, el comandante de la Policía Nacional de la entidad territorial, el director del Servicio Seccional de Salud, el director regional del ICBF, un representante de la Cruz Roja, uno de la Defensa Civil, un representante de las iglesias y dos representantes de la población desplazada. Estos comités fueron reemplazados luego por los comités de Justicia Transicional.

Frente a los predios abandonados o despojados, en lo que se conoció como **ruta colectiva de protección** una de las labores de los Comités era declarar

¹ Artículo 7 de la Ley 387 de 1997

desplazamientos o inminencias de riesgo por desplazamiento forzado en áreas de mayor tamaño y comunicar la situación a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del municipio correspondiente, a través de un informe de predios², para que se registrara en los folios de matrícula de todos los predios que comprendían el territorio afectado la medida de protección colectiva, que prohibía la enajenación o cualquier otro modo de transferencia de dominio sin previa autorización del Comité. Estas autorizaciones debían solicitarlas el propietario, poseedor y/u ocupante del inmueble y manifestar para el efecto que su consentimiento para el negocio que pretendían celebrar se hallaba libre de vicios o presiones.

El trámite del registro de la medida colectiva se reglamentó mediante el Decreto 2007 del 24 de septiembre de 2001 y se habilitó luego el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, a cargo del INCODER y temporalmente de la Superintendencia de Notariado y registro -en vigencia de la Ley 1152 de 2007-, para inscribir todos los predios objeto de medidas, con el propósito de salvaguardar los derechos de las víctimas de la violencia.

Con todo, el mencionado decreto no previó un camino para cancelar o levantar las medidas de carácter colectivo y evidentemente con el pasar de los años las razones que justificaron algunas de las declaratorias colectivas fueron cesando en ciertos lugares y, cada vez más, se fue observando la necesidad de liberar los bienes de las restricciones que significaban las medidas de protección. De alguna manera, la recuperación de seguridad y el avance mismo de los procesos de restitución iba denotando la conveniencia de brindar seguridad jurídica a los bienes y de reforzar elementos de reactivación económica.

Con la liquidación del INCODER, en el año 2015, teniendo en cuenta que la Ley 1448 de 2011, había establecido a cargo de la Unidad Administrativa

Especial de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente - URT³ toda la ruta de recuperación de los predios abandonados y despojados por la población víctima, se tomó la decisión de trasladar la administración del RUPTA a la URT.

En consecuencia, la entidad en principio profirió la Resolución No. 0306 de 2017, a través del cual estableció un mecanismo de articulación de las rutas de protección de predios, con la política de restitución de tierras. Por lo tanto, a partir de ese momento se establecieron los diferentes procedimientos de inscripción y cancelación de medidas de protección sobre los predios inscritos en el RUPTA, por ruta individual y colectiva.

Bajo ese procedimiento, el interesado en la cancelación de la medida de protección colectiva debía presentar una petición a las Direcciones Territoriales de la URT. Para que el levantamiento de la medida fuera procedente era necesario lo siguiente:

- Demostrar que el solicitante era el titular de derechos sobre el predio y en favor de quien se había inscrito la medida, pues si el beneficiario de la medida de protección era una persona distinta a quien solicitaba la cancelación, el predio no debía estar solicitado en restitución;
- Tener el predio inscripción negativa en el RTDAF⁴,
- Haber concluido la URT, después de un análisis probatorio, que el beneficiario de la medida no tuvo relación jurídica con el predio, no tenía condición de víctima de desplazamiento, abandono o despojo, o que la medida inscrita estuvo basada en irregularidades.

Posteriormente, mediante la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se adicionó el artículo 33-A a la Ley 387 de 1997, que estableció unos lineamientos generales para la inscripción de los predios en el RUPTA y la cancelación de las medidas individuales o **colectivas**, a partir de la

² Que no en todos los casos se construyó de manera rigurosa.

³ Decreto 2365 del 2015, artículo 28, parágrafo 1.

⁴ Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – Creado mediante la Ley 1448 de 2011 y administrado por la URT.

reglamentación que el Gobierno Nacional hiciera del trámite, en armonía con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

En consecuencia, se expidió el Decreto 640 de 2020, que adicionó el Título 6 a la Parte 15 del Decreto 1070 de 2015⁵ y que se ocupó de reiterar los aspectos generales del RUPTA, como los efectos de las inscripciones:

- Cuando el solicitante de la inscripción de la medida es propietario: El propósito de la medida es impedir que se registren actos que impliquen la transferencia del derecho de dominio del predio, ya sea rural o urbano.
- Cuando el solicitante de la inscripción de la medida es poseedor u ocupante de baldíos: La medida es publicitaria y su efecto es preventivo, además sirve de prueba en los procesos administrativos o judiciales en los cuales se discuta el derecho del solicitante. Cuando se trate de baldíos, se comunicará a la Agencia Nacional de Tierras para que le sirva como prueba en los procesos administrativos de su competencia.

Sobre la **cancelación de las medidas colectivas**, que es lo verdaderamente novedoso de su contenido, la norma indicó que procede, parcial o totalmente, cuando se constate que las circunstancias o causas que ocasionaron la medida hayan cesado o desaparecido, a solicitud de las secretarías técnicas de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Además, indicó que los particulares podían solicitar el levantamiento de la medida sobre predios individualmente considerados, siempre que cumplieran los siguientes supuestos:

1. Ser beneficiario de la medida de protección;
2. Ser el propietario actual del predio, aunque no sea el beneficiario de la medida.
3. Cuando medie orden judicial de cancelación de la medida.

Además, señaló expresamente en el párrafo del artículo 2.15.6.3.1. que la URT podría *"acumular las solicitudes de cancelación recibidas de manera individual o remitidas por otras entidades, cuando versen sobre la misma medida de protección colectiva y además, conserven uniformidad respecto de la vecindad de los predios y las circunstancias de modo, tiempo y lugar que afectaron los derechos"*.

El Decreto 640 de 2020 igualmente aclaró las facultades oficiosas que tiene la URT para ordenar inclusión o cancelación oficiosa de medidas de protección individuales o colectivas, cuando la entidad identifique a través de fuentes oficiales su procedencia. Finalmente, señaló que todas las decisiones que tome la URT de oficio respecto a las medidas de protección colectiva deben comunicarse a través de la página web o mediante cualquier medio masivo de comunicación a nivel nacional o local.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2.15.6.2.2. del Decreto 1071 de 2015, la solicitud de cancelación de la medida de protección a petición de parte, aplicable a aquellas colectivas que se tramitan sobre predios individualmente, debe contener los siguientes requisitos:

- a) Identificación de la persona que solicita la cancelación de la medida,
- b) Prueba sumaria, es decir, por lo menos un documento que acredite la relación jurídica con el predio, ya sea como propietario, poseedor u ocupante; por ejemplo, copia de la escritura pública de compraventa, certificado de tradición y libertad, contrato de compraventa, solicitud de adjudicación de baldíos, etc.,
- c) Narración de los hechos que motivan la solicitud,
- d) Identificación espacial del predio, como matrícula inmobiliaria, cédula catastral, vereda, corregimiento, municipio, departamento, etc.

⁵ Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

En el evento que la solicitud cumpla con todos los requisitos antes mencionados y que la URT corrobore que no existe motivo para mantener la medida de protección, mediante acto administrativo se ordenará su cancelación en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la radicación de la solicitud, que se podrán prorrogar por treinta (30) días más, si hay circunstancias que lo ameriten⁶.

La solicitud de cancelación de la medida de protección individual o colectiva -sobre predios individualmente considerados- no procederá cuando:

- No se acredite la relación jurídica con el predio,
- No exista la anotación registral de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria,
- No se identifique el folio de matrícula inmobiliaria del predio,
- Se pruebe que el consentimiento para solicitar la cancelación de la medida está viciado.

El decreto reglamentario aclara que cuando la solicitud de cancelación se presenta por un comunero o copropietario del derecho, la cancelación solo procederá respecto de su cuota parte o derecho, pero si se pretende la cancelación de la medida sobre la totalidad del predio, el solicitante deberá aportar el poder para representar a los demás comuneros o copropietarios del inmueble.

Cuando se trate del levantamiento de la medida de protección de oficio, la URT deberá proferir un acto administrativo para iniciar el estudio del levantamiento parcial o total de la medida en el que decretará las pruebas que considere practicar en el curso del trámite administrativo. Cuando se trate de medidas de protección colectiva, la URT deberá comunicar al Comité Territorial de Justicia Transicional que corresponda el inicio de la actuación y su decisión.

La decisión frente a la cancelación de la medida colectiva, ya sea que se haya iniciado a solicitud de parte o de oficio, deberá proferirse mediante acto administrativo motivado que contenga mínimo:

- Los motivos de hecho y derecho que justifican la cancelación de la medida,
- La relación y valoración de las pruebas recaudadas en el trámite,
- La identificación político-administrativa del predio o la zona geográfica donde recae la cancelación,
- La relación de los predios sobre los que se ordena la cancelación.

La notificación del acto administrativo que resuelva una solicitud de cancelación de la medida de protección -individual o colectiva- deberá realizarse bajo los lineamientos establecidos en el C.P.A.C.A., y en el evento que el solicitante no esté de acuerdo con la decisión, únicamente podrá interponer dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la resolución, recurso de reposición.

Pese a que el Decreto 640 de 2020 no exige más requisitos que los mencionados anteriormente, la Unidad de Restitución de Tierras, a través de sus direcciones territoriales, actualmente exige que la solicitud de cancelación de una medida protección sea presentada personalmente por el solicitante, quien debe presentarse para firmar un formulario en el que expone los hechos que motivan su solicitud.

Además, la entidad genera un ID o número identificador con el cual etiqueta el trámite, cosa que también ocurre cuando la entidad conoce de una solicitud de restitución de tierras; no obstante, se considera que este requisito adicional y novedoso, que no se contempla en la Ley 1955 de 2019, ni en el Decreto reglamentario 640 de 2020, es contrario a las finalidades del legislador, en el sentido que impone mayores cargas a los particulares que pretenden sanear sus predios o transferirlos con plena libertad. Recordemos que no todas las personas tienen las

⁶ Artículo 2.15.6.2.4. del Decreto 640 de 2020

facilidades de dirigirse a una sede de la URT para adelantar un trámite y que esto es contrario a la economía, cuando perfectamente estos trámites pueden realizarse por medios virtuales, a través de un derecho de petición o través de apoderado y más en tiempos de aislamiento social por razones de pandemia.

Con todo, se reconoce que resulta positivo el lineamiento establecido por el legislador y el Gobierno Nacional respecto al trámite que se debe adelantar para solicitar la cancelación de la medida de protección colectiva ordenada sobre los predios por los Comités de Atención a la Población Desplazada, pues existía un vacío, especialmente desde lo legal, frente a la entidad y el trámite que se debía seguir para solicitarla.

Siempre que hayan cesado las razones que dieron lugar a las declaratorias asociadas al nefasto conflicto armado que tristemente ha vivido nuestro territorio, debe celebrarse la posibilidad de liberar de restricciones a la propiedad inmobiliaria en nuestro territorio, teniendo en cuenta que trae consigo seguridad jurídica y la consecuente promoción del desarrollo económico que esta implica.