

Sentencia T-129/19

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-
Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

RESTITUCION DE TIERRAS COMO COMPONENTE DEL DERECHO A LA REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS Y REPARACION DE LAS VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO-Vulneración ante negativa de cancelar y emitir respuesta de fondo sobre medida de protección que recae sobre el inmueble de accionante al ser víctima de desplazamiento forzado

ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales

DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA, REPARACION Y GARANTIAS DE NO REPETICION-Parámetros internacionales y marco jurídico nacional

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-
Garantías mínimas

La jurisprudencia constitucional ha determinado una sólida línea de cara a la protección de las personas en situación de desplazamiento y en general, de las víctimas del conflicto armado interno; de tal manera, se han fijado unas pautas constitucionales mínimas respecto de las garantías que les asiste a estos sujetos de especial protección constitucional, las cuales se erigen en presupuestos normativos para el ordenamiento jurídico. Estas son: a. Acceso efectivo a la tutela judicial; b. Protección frente a la revictimización; c. Aplicación y remisión a las reglas generales, siempre y cuando se ajusten a la protección especial de las víctimas; d. Protección para que la ley sea interpretada razonablemente de acuerdo con la Constitución y no de manera rígida; e. Protección frente a la demora o inacción de las autoridades competentes; f. Protección de segundos ocupantes de predios dados en la restitución; g. Protección frente a tramites adicionales; h. Protección del principio de adecuación; i. Protección frente a la ausencia de procedimientos para ejercer un derecho.

DERECHO A LA RESTITUCION DE TIERRAS EN EL MARCO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO-Garantía de

regresar material y jurídicamente a la situación en la que se encontraba la víctima en condición de desplazamiento

LEY DE VICTIMAS Y RESTITUCION DE TIERRAS-Medidas reguladas en la ley 1448 de 2011

REGISTRO UNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS RUPTA-Finalidad

Este sistema de registro, establece una base de datos cuya finalidad es salvaguardar los derechos de las víctimas de desplazamiento sobre sus inmuebles “para que no sean objeto de propiedad, ocupación, posesión, compraventa, mera tenencia, o transacciones ilegales”

REGISTRO UNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS-Parámetros de protección a los derechos a la reparación y restitución de las víctimas de desplazamiento forzado

(i) el RUPTA, actualmente administrado por la Unidad de Restitución de Tierras, no está condicionado a la naturaleza del predio abandonado (urbana o rural); (ii) la competencia para ordenar el registro o cancelación de la medida cautelar recae en la Unidad mientras que las ORIP serán las encargadas de inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria la anotación que corresponda; (iii) para asentar la prohibición de enajenación o transferencia de derechos sobre inmuebles abandonados por desplazamiento forzado se encuentra habilitado el código registral n.º0933 está dispuesto para señalar que un predio ha ingresado al Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente-RTDAF-

ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos cancelar medida de protección del inmueble de accionante

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Orden de emitir respuesta de fondo y oportuna al accionante

Referencia expediente T-7.078.909

Acción de tutela instaurada por Fidel Antonio Castañeda contra la Alcaldía de Mesetas -Meta-, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- y la Unidad

Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintidós (22) de marzo dos mil diecinueve (2019).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente sentencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Fidel Antonio Castañeda, promovió acción de tutela contra la Alcaldía de Mesetas -Meta-, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, al considerar vulnerado su derecho fundamental de petición. Para fundamentar la acción relató los siguientes:

Hechos

1. Manifestó el accionante que es propietario de un inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020, ubicado en el municipio de Mesetas,¹ el cual debió abandonar al ser víctima de desplazamiento forzado, así como de “hurto de tierras y ganado”, tras haber sido establecida en la referida municipalidad la “Zona de Distensión” del gobierno del expresidente Andrés Pastrana Arango.
2. Reseñó que, en aquella oportunidad, con fundamento en lo preceptuado en la Ley 1152 de 2007, solicitó al extinto Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder- inscribir una medida cautelar de prohibición de enajenar o transferir derechos sobre el mencionado inmueble.
3. Explicó que como consecuencia del acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, pudo acceder sin restricción alguna a su predio.
4. Relató que el 3 de mayo de 2018 solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos el levantamiento de la señalada medida cautelar; así mismo que, mediante oficio del 8 de mayo siguiente, la entidad le indicó que debía dirigir la solicitud a la Unidad de Restitución de Tierras, según lo establecido en el artículo 62 de la Ley 1579 de 2012.

¹ Con dos nomenclaturas: calle 6 n°. 13-64 y carrera 14 n°. 5-33.

5. Expuso que previamente, el 10 de abril de 2018 había radicado dicha petición ante la Unidad de Tierras; ente que el 28 de mayo del mismo año le informó que no tenía la competencia sobre el trámite de las solicitudes de inscripción o cancelación de las medidas de protección de predios urbanos, razón por la cual, los alcaldes serían los encargados de implementar las directrices establecidas en la sentencia T-1037 de 2006.

6. Así pues, indicó que, a petición suya, el 30 de mayo de 2018, el Alcalde de Mesetas procedió a requerir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín, en adelante ORIP San Martín, el levantamiento de la respectiva medida de protección; sin embargo, a la fecha de presentación de la acción de tutela no había obtenido una respuesta efectiva al respecto.

7. Conforme a lo señalado, deprecó la protección del derecho de petición y, por consiguiente, se (i) defina y, posteriormente (ii) ordene a la entidad que corresponda el levantamiento de la medida de protección que recae sobre el inmueble urbano identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020 del municipio de Mesetas.

Traslado y contestación a la acción de tutela

8. El 2 de agosto de 2018, el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas avocó conocimiento; seguidamente, corrió traslado a las entidades accionadas para que dentro del término establecido se pronunciaran acerca de los hechos y pretensiones de la acción constitucional.

9. El 3 de agosto de 2018, el Alcalde de Mesetas señaló que, de acuerdo con la respuesta proferida por la Unidad de Restitución de Tierras, el día 30 de abril de 2018 solicitó a la Registradora de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos levantar la medida cautelar de protección que recae sobre el inmueble del accionante; igualmente indicó que desconocía la decisión adoptada por la referida oficina frente al trámite desplegado.

10. La Registradora Seccional de Instrumentos Públicos de San Martín en oficio del 13 de agosto de 2018, manifestó que ciertamente sobre el predio identificado con folio de matrícula n°. 236-18020 de propiedad del señor Fidel Antonio Castañeda recae una medida de protección; sin embargo, especificó que consultadas sus bases de datos no fue posible encontrar el oficio fechado del 30 de mayo de 2018 remitido por la Alcaldía de Mesetas, a través del cual se solicitaría la cancelación de la mencionada anotación, razón por la cual consideró que no existía vulneración *iusfundamental*.

Así mismo, explicó que pese a lo indicado en la respuesta entregada al accionante el día 8 de mayo de 2018, sería la Agencia Nacional de Tierras (sucesora del Incoder), la entidad competente para decretar la cancelación de la medida de protección.

Por último, reseñó que tras la petición presentada por el actor el 3 de mayo, la cual fue tramitada como solicitud de corrección, se apreció que el acto inscrito en la anotación n°. 7 del folio correspondiente al n°. 236-18020 era erróneo; razón por la cual se corrigió el folio en el sentido de generar el cambio de código registral 474 “*prohibición de enajenar derechos inscritos en predio declarado abandonado por el titular*”, por el código 0933 “*predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas art. 17 Decreto 4829 2011.*”

11. La Unidad no emitió pronunciamiento alguno en el trámite de tutela.

Decisión judicial que se revisa

12. En sentencia del 17 de agosto de 2018, el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas decidió negar la protección invocada, tras considerar que no se encontraba acreditado que el accionante efectivamente hubiere entregado en la ORIP San Martín el oficio mediante el cual el Alcalde de Mesetas solicitaba la cancelación de la medida cautelar de protección del bien inmueble.

A pesar de lo anterior, anotó que debido al “*escaso desarrollo legislativo de la materia*”, se denotaba el desconocimiento de las entidades accionadas frente a la constitución y levantamiento de las medidas cautelares de protección de predios urbanos. Así pues, el despacho judicial exhortó a la Alcaldía de Mesetas y a la ORIP San Martín para que profundizaran el estudio de la competencia para ordenar el levantamiento de dichas cautelares; igualmente exhortó a la Unidad para que, a iniciativa del Gobierno Nacional, gestionara ante el Congreso de la República una ley que regulara de manera clara la materia.

Pruebas relevantes que obran en el expediente

13. Las siguientes son las pruebas allegadas al expediente de tutela:

i) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar enviada el 3 de mayo de 2018 a la Registradora de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos, por el señor Fidel Antonio Castañeda; en la comunicación se indica que la medida fue inscrita el 17 de febrero de 2009 (folio 1, cuaderno de primera instancia).

ii) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar remitida el 30 de abril de 2018 a la Registradora de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos, por la Alcaldía Municipal de Mesetas (folio 2, cuaderno de primera instancia).

iii) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar allegada el 9 de abril de 2018 a la Unidad de Restitución de Tierras, por el señor Fidel Antonio Castañeda (folios 3 y 4, cuaderno de primera instancia).

iv) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar radicada el 9 de abril de 2018 en el “Incoder Villavicencio/Agencia Nacional de Tierras”, por el señor Fidel Antonio Castañeda (folios 5 y 6, cuaderno de primera instancia).

v) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar dirigida el 12 de abril de 2018 a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas de la Alcaldía de Mesetas, por el señor Fidel Antonio Castañeda (folios 7 y 8, cuaderno de primera instancia).

vi) Copia de la respuesta remitida el 8 de mayo de 2018 por la Registradora de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos al señor Fidel Antonio Castañeda, mediante la cual se indica que para iniciar el procedimiento de cancelación *“de medida de protección por RUPTA colectiva, debe dirigir oficio formal a la Unidad de Restitución de Tierras solicitando la cancelación de la medida. art. 62 Ley 1579 de 2012”* (folios 7 y 8, cuaderno de primera instancia).

vii) Copia de la solicitud de levantamiento de medida cautelar remitida el 26 de junio de 2018 a la Alcaldía de Mesetas, por el señor Fidel Antonio Castañeda (folio 10, cuaderno de primera instancia).

viii) Copia de la respuesta expedida el 28 de mayo de 2018 por la Unidad al señor Fidel Antonio Castañeda, a través de cual se precisa que *“atendiendo los lineamientos de la Dirección de Restitución de Tierras Despojadas, (Circular DJR 010 de 2017), (...) la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2051 de 2016, no establecen competencia alguna sobre el trámite de las solicitudes de inscripción o cancelación de medidas de protección de predios urbanos en la Unidad de Restitución de Tierras”* (folio 11, cuaderno de primera instancia).

ix) Copia de la respuesta remitida el 14 de junio de 2018 por la Agencia Nacional de Tierras al señor Fidel Antonio Castañeda, en la cual se le informa que *“con ocasión de la liquidación del INCODER, el trámite de Medidas de Protección de predios rurales abandonadas a causa de la violencia, así como la cancelación de las mismas (...) corresponde a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión y Restitución de Tierras Despojadas. // De conformidad con lo anterior, esta Subdirección dio traslado por competencia a dicha Entidad”* (folio 29, cuaderno de primera instancia).

x) Copia del oficio dirigido el día 27 de agosto de 2018 por la Alcaldía de Mesetas a la Registradora de Instrumentos de San Martín de los Llanos bajo el radicado D.A. 787 – 2018, por medio del cual solicita cancelar la medida de protección inscrita en favor del predio urbano identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020 (folio 42, cuaderno de primera instancia).

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Decreto de pruebas y vinculación

1. Durante el trámite adelantado en esta sede, a través del auto de 31 de enero de 2019 el Magistrado Sustanciador ordenó la práctica de pruebas.² Así mismo, dispuso la vinculación de la Agencia Nacional de Tierras, por presentar interés o presunta responsabilidad en el trámite constitucional.

2. Mediante auto del 13 de febrero de 2019, teniendo en cuenta la respuesta emitida por la Unidad de Restitución de Tierras el 12 de febrero, se solicitó a la ORIP San Martín informar cuál había sido el trámite dado a la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019, por medio del cual se decretó la cancelación de la medida de protección de predios abandonados que recae sobre el bien inmueble, propiedad del señor Fidel Antonio Castañeda.

Respuestas allegadas en sede de revisión

Agencia Nacional de Tierras

3. El Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad,³ describió traslado de la acción de tutela expresando que la medida cautelar objeto del presente mecanismo de amparo no corresponde a una limitación efectuada por el Incoder en

² Las órdenes se profirieron de la siguiente manera: “SEGUNDO. SOLICITAR al señor Fidel Antonio Castañeda, que (...) informe://1. ¿Fue cancelada la medida cautelar de prohibición de enajenar o transferir derechos sobre el inmueble de su propiedad identificado con matrícula inmobiliaria n°. 236-18020?// 2. ¿Recibió respuesta por parte de la Alcaldía de Mesetas frente a la petición incoada el 26 de junio de 2018? (...) TERCERO. SOLICITAR a la Alcaldía de Mesetas -Meta-, que (...) informe:// 1. ¿Cuál fue la respuesta remitida al oficio radicado por el señor Fidel Antonio Castañeda el día 26 de junio de 2018? (...) 2. ¿Cuál es la entidad competente para resolver sobre las solicitudes de inscripción y cancelación de las medidas de protección respecto de inmuebles urbanos de la población desplazada?// 3. ¿Por qué remitió la solicitud de levantamiento de la medida cautelar del 30 de abril de 2018, dirigida a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- con el señor Fidel Antonio Castañeda y no lo hizo directamente?// 4. ¿Cuál fue la respuesta dada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta-, frente a la referida solicitud de levantamiento de la medida cautelar?// CUARTO. SOLICITAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta-, que (...) informe:// 1. ¿Cuál es la entidad competente para resolver sobre las solicitudes de inscripción y cancelación de las medidas de protección respecto de inmuebles urbanos de la población desplazada?// 2. ¿Cuál fue la respuesta dada a la solicitud de levantamiento de la medida cautelar que recae sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020, adiada del 30 de abril de 2018, remitida por la Alcaldía de Mesetas -Meta-?// Adicionalmente deberá aportar copia del certificado de tradición del referido inmueble.// QUINTO. SOLICITAR a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Tierras Despojadas, que (...) informe: //1. ¿Cuál es la entidad competente para resolver sobre las solicitudes de inscripción y cancelación de las medidas de protección respecto de inmuebles urbanos de la población desplazada?// 2. ¿Se encuentra inscrito en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- y/o en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-, el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020, ubicado en la calle 6 n°. 13-64 del municipio de Mesetas, propiedad del señor Fidel Antonio Castañeda?// SEXTO. SOLICITAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, que (...) informe si el señor Fidel Antonio Castañeda, identificado con la cédula de ciudadanía 17.177.092 se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas -RUV- y/o en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-.”

³ El 4 de febrero de 2019.

consecuencia de una adjudicación, sino a una inscripción registral de protección de predios abandonados por causa de la violencia, es decir, a una medida del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-.

Señaló que este sistema de registro dedicado al almacenaje y administración de la información concerniente a los procesos de protección patrimonial de inmuebles abandonados como consecuencia del desplazamiento, fue gestionado por el Incoder de acuerdo a lo establecido en el Convenio Interadministrativo 0455 de 2009; sin embargo, mediante el artículo 28 (parágrafo 1º) del Decreto 2365,⁴ el referido sistema de información RUPTA se trasladó a la Unidad de Restitución de Tierras, de manera que si el predio se encontraba ubicado dentro del perímetro rural, “*la información*” debería ser requerida a este último organismo.

Para finalizar, advirtió que la administración o adjudicación de inmuebles ubicados en el área urbana, así como el uso del suelo, son aspectos regulados en los planes de ordenamiento territorial, razón por la cual son competencia de las gobernaciones y alcaldías. En ese orden, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que la vulneración de los derechos fundamentales del actor recaería sobre la Alcaldía de Mesetas.

Alcaldía de Mesetas

4. El 5 de febrero de 2019, frente a los interrogantes formulados por el despacho, el Alcalde Municipal refirió que el documento radicado por el accionante el 26 de abril de 2018,⁵ no correspondía a una petición, sino a la entrega de una copia de la respuesta que le había expedido la Unidad de Restitución de Tierras, conforme a la cual, la competencia para ordenar el levantamiento de la medida correspondía al ente territorial. Igualmente, reseñó que lo anterior obedeció a la solicitud formal que en ese sentido hiciera la Secretaría de Planeación Municipal, a través de comunicación del 17 de abril de 2018, así: “[E]n atención a su derecho de petición en interés particular para levantamiento de medida cautelar (...) me permito informar que previo a dar respuesta, comedidamente me permito solicitar allegue a este despacho, la respuesta emitida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (...)”.

Adujo que la competencia para resolver sobre la cancelación de la medida cautelar que protege al inmueble del actor radica en las alcaldías; toda vez que así lo habría establecido esta Corporación en las sentencias T-1037 de 2006 y T-821 de 2007.

⁴ La entidad no indicó el año del referido acto administrativo.

⁵ El Magistrado Sustanciador requirió información sobre la petición presentada por el señor Castañeda el 26 de junio de 2018; sin embargo, se advierte que por error la Alcaldía se refiere al 26 de abril de la misma anualidad.

De otro lado, precisó que el 30 de abril de 2018 remitió el requerimiento de cancelación de la medida cautelar dirigida a la ORIP San Martín por medio del accionante, debido a la cercanía geográfica del municipio de Mesetas y el de San Martín y al interés del señor Castañeda en realizar la entrega del oficio.

En último lugar, puntualizó que el 6 de septiembre de 2018, la registradora de instrumentos públicos le informó que con fundamento en el contenido del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, no era posible acceder a la petición encaminada a levantar la prohibición de enajenar o transferir derechos respecto del inmueble urbano del peticionario.

5. A la contestación adjuntó los siguientes documentos relevantes:

(i) Copia del oficio n°. 338 del 17 de abril de 2018, por medio del cual la Secretaría de Planeación Municipal de Mesetas requiere al señor Castañeda con el objetivo que allegue duplicado de la respuesta que le fuera entregada por la Unidad, relativa con la cancelación de la medida de protección de su predio (folios 39, 40, 95, 96 y 97, cuaderno de revisión).

(ii) Copia de la petición adiada el 26 de junio de 2018, en la que el señor Castañeda aporta el documento antes referido, e igualmente, solicita la cancelación de la medida de protección (folio 98, cuaderno de revisión).

(iii) Copia del oficio n°. 2352018EE02115 del 6 de septiembre de 2018, mediante el cual la Registradora de Instrumentos Públicos de San Martín, expresa que no es posible levantar la cautelar (folios 103 y 104, cuaderno de revisión).

Accionante Fidel Antonio Castañeda

6. A través de escrito aportado al trámite de tutela el 5 de febrero de 2019, indicó que no ha sido cancelada la medida de protección que recae sobre su inmueble; de otro lado, clarificó que no recibió ninguna respuesta de la Alcaldía de Mesetas frente a la petición que radicó el 26 de junio de 2018, pues la única contestación que ha obtenido del ente territorial es la atinente al oficio del “30 de mayo”, en la que se solicitó a la ORIP San Martín efectuar la pluricitada cancelación.

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos

7. El 8 de febrero de 2019, la Registradora argumentó que en correspondencia a lo establecido en el artículo 17 del Decreto 4829 de 2011, la Unidad de Restitución de Tierras es la entidad que debe decidir sobre las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-, determinación que deberá ser comunicada a la oficina de registro de instrumentos públicos, para que obre de conformidad.

Manifestó que en el oficio D.A. 787 del 27 de agosto de 2018, la Alcaldía de Mesetas requirió la cancelación de la medida de protección inscrita en favor del predio del accionante; empero, no fue posible acceder a esa solicitud, teniendo en cuenta que según lo establecido en la Ley 1448 de 2011, los registradores de instrumentos públicos no son competentes para cancelar dichas inscripciones.

Informó que se había evidenciado que en el acto inscrito en la anotación n°. 7 del folio correspondiente al predio n°. 236-18020, existió un error que cambió la naturaleza jurídica del acto; razón por la cual se procedió a realizar la corrección en el sentido de generar el cambio del código registral 474 “*prohibición de enajenar derechos inscritos en predio declarado abandonado por el titular*”, por el código 933 “*predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas art. 17 Decreto 4829 2011.*”

8. Adjuntó los siguientes documentos relevantes:

(i) Copia del oficio mediante el cual se responde a la solicitud de cancelación de medida cautelar dirigida por la Alcaldía de Mesetas, egresado bajo el radicado n°. 2352018EE0115 del 6 de septiembre de 2018 (folios 53, 103 y 104, cuaderno de revisión).

(ii) Copia del expediente confidencial de solicitud individual de ingreso al Registro Único de Predios y de Protección por abandono a causa de la violencia realizada por el señor Castañeda (folios 54 a 62, cuaderno de revisión).

(iii) Certificado de tradición y libertad del folio de matrícula inmobiliaria 236-18020 (folios 61, cuaderno de revisión).

9. En respuesta allegada a la Secretaría General el 15 de febrero, adicionó que a la fecha no había ingresado la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019 proferida por la Unidad de Restitución de Tierras; no obstante, manifestó que una vez la misma fuera allegada, el trámite se surtiría en un término máximo de 5 días hábiles, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 1579 de 2012.

Unidad Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

10. La Directora Territorial Meta, en contestación remitida el 12 de febrero de 2019, señaló que la Unidad fue creada mediante el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011, con el objetivo fundamental de servir de órgano administrativo para la restitución de las tierras abandonadas o despojadas forzosamente.

Explicó que el proceso de restitución de tierras consta de dos etapas, a saber; una administrativa que está a cargo de la entidad, consistente en la decisión

sobre la inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-; y otra judicial a cargo de los jueces y magistrados especializados en tierras, en la cual se resuelve la restitución de bienes inmuebles abandonados o despojados.

En cuanto al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-, indicó que constituye 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; así pues, el mismo tiene la finalidad de garantizar y salvaguardar los derechos de las víctimas sobre sus inmuebles, sin consideración a la calidad que ostentan frente al bien, es decir, propietario, poseedor, ocupante o mero tenedor.

11. Reseñó que conforme a lo establecido en los Decretos 1071 y 2365 de 2015, así como en el 2051 de 2016, en la actualidad el RUPTA es administrado por la Unidad; de manera que es esta quien tiene la competencia para resolver las solicitudes de protección de los predios abandonados forzosamente. Así mismo, precisó que según la Instrucción Administrativa n°. 010 de 2016 emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro, en consonancia con el artículo 2.15.1.1.2. del Decreto 1071 de 2015, resulta procedente afirmar que la competencia asignada respecto a la inclusión o cancelación de las medidas de protección de predios abandonados no hace distinción alguna frente a la ubicación del predio (rural o urbana).

En ese orden, evidenció que una vez la Unidad expidiera el correspondiente acto administrativo de inscripción o cancelación de la medida, las oficinas de registro de instrumentos públicos deberán efectuar la respectiva anotación en el folio de matrícula inmobiliaria.

12. Descendiendo al caso concreto, se refirió a los cuestionamientos efectuados por el Magistrado Ponente en los siguientes términos: en primer lugar, frente a la pregunta tendiente a establecer si el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 236-18020 se encontraba inscrito en el RTDAF y/o en el RUPTA, indicó que luego de consultar sus bases de datos se había constatado que el señor Castañeda tenía asociada una solicitud RUPTA del predio ubicado en la calle 6 n°. 13-64 del municipio de Mesetas.

En segundo lugar, en atención a la pregunta relacionada con la competencia para el levantamiento de las medidas de protección de predios urbanos abandonados forzosamente, arguyó que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimió el conflicto suscitado entre la Unidad, las alcaldías municipales y las ORIP respecto al organismo que debía tramitar la cancelación o levantamiento de la medida de protección RUPTA, concluyendo que el Decreto 2051 de 2016 no hizo distinción alguna en cuanto a la ubicación geográfica de los predios a inscribir en el señalado registro, razón por la cual, la entidad competente era la Unidad de Restitución de Tierras.

13. Por lo anterior, manifestó que había proferido la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019, por medio de la cual se declara procedente la solicitud presentada por el señor Castañeda y, en consecuencia, se ordena a la ORIP San Martín que, en el término de 5 días, realice la cancelación de la inscripción de la medida de protección de predios abandonados registrada en la anotación n°. 7 en el folio de matrícula inmobiliaria n°. 236-18020; precisando que el acto administrativo será comunicado a esa entidad, cuando se encuentre debidamente ejecutoriado.

14. Para constancia de lo expuesto, adjuntó los documentos que se relacionan a continuación:

(i) Copia de la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019, expedida por la Directora Territorial Meta de la Unidad, por medio de la cual se levanta y cancela parcialmente una medida de protección colectiva del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- (folios 81 a 83, cuaderno de revisión).

(ii) Copia de la citación dirigida al señor Fidel Antonio Castañeda para la notificación de la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019 (folio 84, cuaderno de revisión).

34

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

15. El representante judicial del organismo, en oficio calendado el 12 de febrero de 2019, refirió que el señor Castañeda y su núcleo familiar efectivamente se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas, en razón al desplazamiento forzado ocurrido el 20 de abril de 1999, en el municipio de Mesetas.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. Conforme a los antecedentes reseñados, la Sala evidencia que el presente asunto plantea un debate sobre la posible violación del derecho de petición del actor; sin embargo, detrás de ello se advierte otro debate de más largo alcance, esto es, la posible vulneración de los derechos de una víctima del

conflicto armado a obtener la cancelación de una medida de protección inscrita sobre un bien inmueble de su propiedad como consecuencia del desplazamiento forzado acaecido en el año 1999, misma que a la fecha sería innecesaria, debido al cese de los motivos que la originaron. De tal manera, en el presente asunto es necesario resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulneraron las entidades accionadas los derechos fundamentales a la reparación y a la restitución del señor Fidel Antonio Castañeda, al abstenerse de cancelar la medida cautelar de prohibición de enajenar o transferir derechos respecto del bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020, el cual debió abandonar como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima en el año 1999?

(ii) ¿Las contestaciones expedidas por las entidades accionadas constituyen una respuesta de fondo, clara, precisa, congruente y oportuna a la petición formulada por el señor Fidel Antonio Castañeda a efectos de ser cancelada la medida de protección que recae sobre el bien inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020?

3. Para clarificar lo cuestionado, es menester que la Sala de Revisión se pronuncie sobre: (i) la procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado; (ii) el derecho a la restitución como componente esencial de la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado y fundamento de las medidas de protección de tierras y patrimonios; (iii) el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA-, herramienta de protección de los derechos a la reparación y a la restitución de las víctimas del desplazamiento forzado; y (iv) el derecho fundamental de petición; para finalmente resolver (v) el caso concreto.

Procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

4. Inicialmente es menester precisar que el artículo 86 superior, instituye en su inciso tercero que la acción de tutela es un mecanismo constitucional subsidiario, lo cual indica que la misma solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.⁶ En consonancia, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto Estatutario 2591 de 1991⁷ determina la improcedencia del amparo cuando existan otros recursos de defensa judiciales eficaces.

⁶ Sentencia T-080 de 2018. A su vez, el perjuicio irremediable ha sido definido bajo ciertos supuestos rigurosos de inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad.

⁷ “Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: // 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

Con fundamento en dichas disposiciones, la Corte ha resaltado que la acción de tutela es de carácter residual, de manera que no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico. Con todo, aún ante la existencia de otros medios de defensa, se ha admitido excepcionalmente la procedibilidad del mecanismo de protección constitucional cuando:

(i) Los medios ordinarios no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados.

(ii) De no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional,⁸ caso en el cual se realizará un análisis menos riguroso de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela.⁹

5. Tratándose puntualmente de las personas víctimas del conflicto armado interno, verbigracia la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha llegado a la conclusión de que, atendiendo al particular estado de indefensión en que se encuentran y a la especial protección constitucional que merecen, el mecanismo judicial idóneo para invocar la salvaguarda efectiva de sus derechos fundamentales es la acción de tutela. Lo anterior, sustentado también en las siguientes razones:

“(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión (Sentencia T-192 de 2010).”¹⁰

De forma análoga en la sentencia T-028 de 2018, se indicó que *“en consideración a la vulnerabilidad de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Lo anterior, dado que: (i) los otros medios de defensa judicial, carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna respecto de las víctimas del desplazamiento forzado; y (ii) debido a su condición de sujetos de especial protección,*

⁸ Las personas de la tercera edad, discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, entre otros.

⁹ Sentencia T-341 de 2016, SU-655 de 2017 y Sentencia T-393 de 2018, entre otras.

¹⁰ Sentencia T-834 de 2014. Incluso, en la sentencia T-661 de 2016, se mencionó como la Corte ha extendido para la población desplazada *“el ámbito de justiciabilidad a derechos cuya garantía inmediata no atañe, ordinariamente, al mecanismo excepcional de la tutela, como lo es el derecho a la vivienda”*.

resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios para garantizar la procedencia del medio de defensa constitucional, no sólo por la urgencia con que se requiere la protección sino por la complejidad técnico jurídica que implica el acceso a la justicia contencioso administrativa’.”

Así pues, a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios que permitan controvertir los actos que vulneran los derechos de sujetos en situación de desplazamiento, se ha reconocido que estos pueden acudir directamente a la justicia constitucional para reclamar la protección correspondiente, toda vez que la acción de tutela constituye el medio de defensa judicial idóneo y eficaz al *“permit[ir] dar una respuesta pronta y material a las situaciones en que puede encontrarse esta población”*.¹¹

6. En ese orden de ideas, si bien la Corte ha sostenido que en principio la acción de tutela no constituye un mecanismo facultativo o alternativo al cual acudir cuando se han dejado de utilizar los mecanismos judiciales de defensa ordinarios;¹² lo cierto es que cuando el estudio constitucional compromete los derechos de la población desplazada, se flexibiliza considerablemente el estándar de subsidiariedad, de manera que es posible afirmar que el recurso de amparo es el medio de defensa judicial idóneo y eficaz para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales; dado que (i) los otros medios de defensa carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta completa, integral y oportuna; y (ii) atendiendo su condición de sujeto de especial protección constitucional, resultaría desproporcionado imponerles la carga de agotar los recursos ordinarios.

Derecho a la restitución como componente esencial de la reparación de las víctimas de desplazamiento forzado y fundamento de las medidas de protección de tierras y patrimonios

7. La problemática del desplazamiento forzado constituye una de las mayores tragedias humanitarias que acarrea la vulneración múltiple, masiva y continúa, de los derechos fundamentales¹³ de aquellas personas que se ven obligadas a abandonar temporal o permanente sus hogares, en razón del riesgo que se cierne sobre su vida e integridad personal derivado ya sea de las amenazas directas, de los efectos del conflicto armado, o de los actos generalizados de violencia que tienen lugar en el sitio donde residen y/o desarrollan sus actividades económicas habituales.¹⁴

¹¹ Sentencia T-377 de 2017.

¹² La Corte ha expuesto que el medio de defensa judicial es idóneo si es apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales y es *efectivo* cuando ofrece una protección oportuna a las prerrogativas lesionadas o puestas en riesgo. Cfr. sentencia T-393 de 2018.

¹³ La jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que el desplazamiento forzado implica la afectación directa de los derechos a la vida, la seguridad personal, a la no injerencia en la vida privada, la familia y el hogar, el derecho a disfrutar en paz de los bienes propios, a la vivienda, entre otros. Cfr. sentencia C-715 de 2012.

¹⁴ Sentencias T-966 de 2007, SU-1150 de 2000 y T-277 de 1997.

8. En vasta jurisprudencia,¹⁵ la Corte ha precisado que quienes han sido víctimas de este tipo graves violaciones de derechos humanos, tienen derecho a la verdad, la justicia y a la reparación y a la garantía de no repetición “*con el fin de restablecer su situación al estado anterior de la afectación y permitirles retornar a una vida en condiciones de dignidad*”;¹⁶ dichas prerrogativas se encuentran reconocidas en diversos instrumentos internacionales¹⁷ y, en correspondencia, en el ordenamiento interno.

Entre los parámetros internacionales de mayor relevancia se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos;¹⁸ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;¹⁹ la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso del Poder;²⁰ el Informe Final sobre la Impunidad de los Autores de Derechos de Violaciones de Derechos Humanos;²¹ el Conjunto de Principios para la Protección y Promoción de Derechos Humanos Mediante la Lucha contra la Impunidad o Principios Joinet;²² la Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José”,²³ la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados²⁴ y la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas.²⁵

Por su parte, en el marco jurídico nacional, los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y a la garantía de no repetición emanan de la interpretación armónica de los artículos 1,²⁶ 2,²⁷ 12,²⁸ 13,²⁹ 24,³⁰ 90,³¹ 229³² y

¹⁵ Cfr. SU-648 de 2017, C-330 de 2016, C-035 de 2016, C-715 de 2015, T-699 A de 2011, T-565 de 2011, T-966 de 2007, T-821 de 2007, T-1037 de 2006, T-025 de 2004, SU-1150 de 2000 y T-277 de 1997, entre otras.

¹⁶ SU-648 de 2017.

¹⁷ Los cuales ostentan una amplia relevancia constitucional de cara al artículo 93 superior, según el cual, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconozcan derechos humanos y prohíban su limitación, prevalecen en el orden interno.

¹⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), diciembre 10 de 1948.

¹⁹ Aprobada en la Novena Conferencia Interamericana, Bogotá, abril de 1948.

²⁰ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/34, del 29 de noviembre de 1985.

²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Resolución 1997/28 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

²² Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/147, del 16 de diciembre de 2005.

²³ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor: 18 de julio de 1978. Ratificada mediante la Ley 16 de 1972.

²⁴ Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

²⁵ Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.

²⁶ Establece el principio de la dignidad humana.

²⁷ El cual señala el deber del Estado de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Así mismo, destaca la obligación de defender el orden justo.

²⁸ Al contener la prohibición de someter a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

250 numeral 7³³ del texto superior, con los mencionados estándares del derecho internacional.³⁴

9. En relación con estos derechos, la Corte ha considerado que guardan una relación de interconexión, comoquiera que *“la afectación u obstrucción en el acceso a alguno de estos genera consecuencias semejantes sobre los demás”*.³⁵ Así también, conviene destacar que desde la sentencia T-025 del 2004, decisión estructural en cuanto a los derechos de la población desplazada, la jurisprudencia constitucional ha determinado una sólida línea de cara a la protección de las personas en situación de desplazamiento y en general, de las víctimas del conflicto armado interno; de tal manera, se han fijado unas pautas constitucionales mínimas respecto de las garantías que les asiste a estos sujetos de especial protección constitucional, las cuales se erigen en presupuestos normativos para el ordenamiento jurídico interno.³⁶ Estas son:³⁷

- a. Acceso efectivo a la tutela judicial.
- b. Protección frente a la revictimización.
- c. Aplicación y remisión a las reglas generales, siempre y cuando se ajusten a la protección especial de las víctimas.
- d. Protección para que la Ley sea interpretada razonablemente de acuerdo con la Constitución y no de manera rígida.
- e. Protección frente a la demora o inacción de las autoridades competentes.
- f. Protección de segundos ocupantes de predios dados en la restitución.
- g. Protección frente a trámites adicionales.
- h. Protección del principio de adecuación.
- i. Protección frente a la ausencia de procedimientos para ejercer un derecho.

10. Atendiendo a estos márgenes constitucionales, se encuentran, entre otras normas, la Ley 387 de 1997 (que adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia); la Ley 975 de 2005 (por la cual se dictan

²⁹ Cuando determina la necesidad de protección especial de aquellas personas que por sus condiciones económicas, físicas o mentales se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y el deber de sancionar los abusos y maltratos que contra estas se cometan.

³⁰ Al prescribir la libertad de locomoción por el territorio colombiano y el derecho a permanecer y residir en este.

³¹ Contentivo de la cláusula de responsabilidad del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u la omisión de las autoridades públicas.

³² Como la garantía universal del acceso a la administración de justicia.

³³ Cuando indica el deber de velar por la protección de las víctimas.

³⁴ Artículo 93 superior.

³⁵ SU-648 de 2017.

³⁶ Al fundamentarse tanto en las normas de orden constitucional, como en los mencionados estándares internacionales.

³⁷ Cfr. SU-648 de 2017.

disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional); la Ley 1448 de 2011 (mediante la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno); y la Ley 1592 de 2012 (introduce modificaciones a la Ley 975 de 2005).

11. Sobre la conceptualización del desplazamiento forzado se debe destacar en la Ley 387 de 1997 uno de los más importantes esfuerzos del Estado por hacer frente a este flagelo; por medio de esta norma se organizó en un primer momento un patrón integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento,³⁸ igualmente se recogió la definición de persona desplazada³⁹ al enunciarse en su artículo 1° los factores coercitivos que causan el desplazamiento, entre los que se subrayan el conflicto armado interno, los disturbios y tensiones interiores, la violencia generalizada, las violaciones masivas de los Derechos Humanos, las infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que alteren drásticamente el orden público.

La jurisprudencia constitucional, al analizar los presupuestos fácticos señalados en el precitado artículo, ha sostenido que la situación de desplazamiento contiene dos elementos cruciales: la coacción y la permanencia dentro de las fronteras del país; además se ha expuesto que este fenómeno no puede entenderse de manera restringida, pues no se circunscribe exclusivamente al conflicto armado interno, sino que puede abarcar escenarios más amplios relacionados con episodios de violencia.⁴⁰

En igual sentido, el párrafo 2° del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, señala que es víctima de desplazamiento forzado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su residencia o actividades económicas, porque su vida, integridad física, libertad o seguridad han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.⁴¹

12. Ahora bien, para efectos del actual estudio, es necesario resaltar el derecho a la reparación y el deber correlativo que, en este sentido, recae sobre los Estados. Ciertamente, la reparación ha sido definida como una facultad de que son titulares todas las personas que han sufrido un daño como resultado de una conducta antijurídica que no estaban en el deber de soportar, situación que las hace merecedoras de un resarcimiento integral por el daño sufrido.⁴²

³⁸ Cfr. sentencia T-966 de 2007.

³⁹ La cual se ajusta a la establecida en la Consulta Permanente para los Desplazados Internos en las Américas (CPDIA).

⁴⁰ Sentencia T-966 de 2007.

⁴¹ Conviene precisar que el artículo 60 también establece que la atención a las víctimas de desplazamiento forzado se regirá por lo establecido en el capítulo III de la misma Ley, complementándose con la política de prevención y estabilización socioeconómica dispuesta en la Ley 387 de 1997.

⁴² Sentencia C-715 de 2012.

Igualmente, en el marco del conflicto interno se ha entendido que el concepto de reparación enuncia el “*devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o a la violación grave del derecho internacional humanitario*”;⁴³ obligación que estaría representada en el restablecimiento del disfrute de los derechos humanos, el regreso a su lugar de residencia y la devolución de sus bienes, entre otros.⁴⁴

13. En correspondencia a este derecho, de manera coherente con los parámetros internacionales, la jurisprudencia de la Corte ha establecido unos criterios constitucionales básicos:

“(i) [E]l reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, y de que por tanto éste es un derecho internacional y constitucional de las víctimas, como en el caso del desplazamiento forzado; // (ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluyese encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, aspectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados; // (iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas; // (iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (restitutio in integrum), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas (...).”⁴⁵ Negrilla fuera del original.

14. Con fundamento en las anteriores directrices, esta Corporación ha considerado que, dentro de la órbita del derecho a la reparación, la restitución es una piedra angular sobre la que se asegura la protección de las garantías básicas de las personas que tuvieron que salir de sus tierras o abandonar sus inmuebles por causa de la violencia.

El derecho a la restitución de las víctimas del desplazamiento forzado

En la sentencia SU-648 de 2017, la Sala Plena sostuvo que el derecho a la restitución es el componente esencial del derecho a la reparación; además, precisó que es una prerrogativa de carácter fundamental y de aplicación inmediata. Esta tesis se ajusta a la expuesta desde la sentencia C-715 de 2012, a través de la cual esta Corporación estudió la constitucionalidad⁴⁶ de algunos apartes de la Ley 1448 de 2011,⁴⁷ estableciéndose que:

⁴³ SU-648 de 2017.

⁴⁴ Ib. En igual sentido, la sentencia C-715 de 2012.

⁴⁵ Sentencia C-715 de 2012.

⁴⁶ Como resultado, la Sala Plena declaró exequibles las expresiones “si hubiere sido despojado de ella” y “de los despojados”, “despojado” y “el despojado” contenidas en los artículos 28, numeral 9 y 72 incisos 2, 4 y 5,

“[L]a restitución se ha reconocido igualmente como el componente preferente y principal del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Por tanto, el derecho a la restitución como componente esencial del derecho a la reparación y su conexión con los restantes derechos de las víctimas a la justicia, a la verdad y a las garantías de no repetición (arts. 2, 29, 93, 229. 250 numeral. 6 y 7) son derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata. De esta forma, tanto la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte Constitucional son consonantes en cuanto a que es deber del Estado proteger los derechos de las víctimas de abandono, despojo o usurpación de bienes a la restitución.”

15. De manera análoga, se explicó que la restitución no solo encuentra su base constitucional en el preámbulo y en los artículos 2, 29, 58, 64 y 229 de la Carta Política; sino que además ha sido regulada en la citada Convención Americana de Derechos Humanos,⁴⁸ así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁴⁹ en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng)⁵⁰ y en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios de Pinheiro),⁵¹ entre otros.⁵²

16. En relación con los referidos principios, es menester precisar que al formar parte integral del bloque de constitucionalidad, la Corte ha considerado que fijan pautas de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano en materia de protección del derecho a la propiedad inmueble de las personas en situación de desplazamiento.⁵³ De un lado, los Principios de Pinheiro,

de la Ley 1448 de 2011, en el entendido de que estas expresiones incluyen tanto a las víctimas de despojo como a las víctimas forzadas al abandono de sus bienes. Igualmente, respecto de las expresiones “de la tierra”, “inmuebles”, “de las tierras”, “de los inmuebles”, “del inmueble” y “de tierras” contenidas en los artículos 70, 72, 73 y 75 de la Ley 1448 de 2011; así como las expresiones “El propietario o poseedor de tierras” contenida en el inciso 7º del artículo 74; “que fueran propietarias o poseedoras de predios”, contenida en el inciso 1º del artículo 75; “la propiedad, posesión u ocupación”, contenidas en el inciso 4 del artículo 76, en los numerales 3 y 4 del artículo 77, y en el inciso 1º del artículo 78; “propietario, poseedor u ocupante” contenida en el párrafo 2º del artículo 84; y “propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío” contenida en el artículo 91. Además, declaró exequible los incisos primero y tercero del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, e inexecutable el inciso 3 del artículo 120 y el 207 de la Ley 1448 de 2011. Por último, se inhibió de proferir pronunciamiento de fondo en relación con la expresión “explotador económico de un baldío” contenida en el inciso 7 del artículo 74; la expresión “explotadoras de baldíos” contenida en el inciso 1º del artículo 75; y la expresión “explotación de baldíos” contenida en el literal g. del artículo 91; así como en cuanto al inciso segundo del artículo 99 de la Ley 1448 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

⁴⁷ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

⁴⁸ Artículos 1, 8, 25 y 63.

⁴⁹ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entró en Vigor el 23 de marzo de 1976. Ratificado mediante la Ley 74 de 1968. Cfr. Artículos 2, 9, 10, 14 y 15.

⁵⁰ Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2 del 11 de febrero de 1998.

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas. Informe del Representante del Secretario general, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición: Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. ONU Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2. 1998.

⁵² Los Principios Deng y Pinheiro hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, al ser desarrollos del derecho a la reparación del daño adoptados por la doctrina internacional. Cfr. sentencias C-715 de 2012, C-035 y C-330 de 2016.

⁵³ Ib.

determinan que los derechos al retorno y a la restitución de la población desplazada, conllevan el compromiso Estatal de restablecimiento de las viviendas, tierras y patrimonio de las víctimas del desplazamiento y el regreso efectivo a sus lugares de origen, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Así también se indica que la restitución será el medio preferente de reparación y que los gobiernos están en el deber de establecer las medidas administrativas, legislativas o judiciales que permitan dar curso a las reclamaciones de bienes inmuebles y que no se considerará válida ninguna transacción de viviendas, tierras o patrimonio, incluida cualquier transferencia que se haya efectuado bajo presión o bajo cualquier tipo de coacción directa o indirecta.

De otro lado, los Principios Deng o mandatos rectores de desplazamientos internos, prescriben que nadie podrá ser privado de su propiedad o sus posesiones; a su vez, estas gozarán de protección en toda circunstancia, en particular, contra los actos de (i) expolio, (ii) ataques directos o indiscriminados u otros actos de violencia, (iii) utilización como escudos de operaciones u objetivos militares; (iv) actos de represalia, y (v) expropiaciones o destrucciones como forma de castigo colectivo.

Igualmente, establecen que la propiedad y las posesiones que hayan abandonado los desplazados internos serán objeto de protección contra la destrucción, apropiación, ocupación o usos arbitrarios o ilegales y que las autoridades competentes tienen la responsabilidad de proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual.

17. Conforme al conjunto de mandatos reseñados, esta Corporación ha concluido que la reparación de un daño debe estar ajustada a las características del mismo, lo que hace necesario que el menoscabo ocasionado por el desplazamiento sea remediado, en principio, mediante la restitución.⁵⁴ Por lo dicho, en la sentencia T-699-A de 2011 se reiteró que: *“la restitución es el medio idóneo para la reparación de las víctimas del desplazamiento, alternativa que únicamente podría ser depuesta siempre que: i) la restitución de la vivienda, la tierra o el patrimonio fuera imposible, ii) los titulares del derecho a la restitución profirieran soluciones basadas en la indemnización y iii) ello fuera confirmado por un tribunal u órgano legítimo y competente.”*

18. De manera concordante, en la sentencia SU-648 de 2017, este Tribunal Constitucional dispuso que algunos principios orientadores de la política pública en materia de restitución de las víctimas son:

“(i) La restitución debe establecerse como el medio preferente para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia reformativa.”

⁵⁴ Sentencia T-699-A de 2011.

(ii) *La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.*

(iii) *El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.*

(iv) *Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.*

(v) ***la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se transformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.***

(vi) *en caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.*

(vii) *el derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente.”* Negrilla fuera del original.

19. Es claro entonces que para la Corte el derecho fundamental a la restitución en el marco del desplazamiento forzado **implica la garantía de regresar material y jurídicamente a la situación en la que se encontraban antes de la trasgresión de sus derechos;** de esta forma, es posible afirmar que la restitución involucra la facultad de que el Estado conserve su propiedad y proceda a restablecer - siempre y cuando sea posible y así se pretenda- el uso, goce y/o disposición de la misma.⁵⁵

20. De acuerdo con la jurisprudencia transcrita, interesa destacar que del marco de los derechos humanos de las personas en situación de desplazamiento se derivan obligaciones estatales dirigidas a satisfacer los derechos afectados por la privación de la tierra y/o la propiedad; deberes que han sido asumidos paulatinamente en la legislación interna.

Por ejemplo, en la referida Ley 387 de 1997 se previeron distintas competencias y obligaciones a las autoridades gubernamentales relacionadas con la restitución de la tierra, especialmente de la población rural. Algunas de las medidas contenidas en esta norma son: (i) la adopción de programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras; (ii) llevar el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia, e informar a las autoridades competentes a fin de que procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencias de títulos; (iii) establecer un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características.⁵⁶

⁵⁵ Sentencia T-085 de 2009.

⁵⁶ Sentencia C-715 de 2012.

Posteriormente, en el Decreto 250 de 2005 se expidió el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, determinándose como uno de los principios orientadores el enfoque restitutivo, entendido este como la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo.

Por último entre las medidas más importantes adoptadas por el Estado colombiano para la protección del derecho a la restitución de las víctimas de desplazamiento forzado, es posible citar la Ley 1448 de 2011, que comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

21. Por lo expuesto, la Sala reitera que: (i) los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición son facultades fundamentales de quienes han sufrido los daños de la violencia generada por el conflicto armado interno; (ii) uno de los elementos centrales del derecho a la reparación lo constituye el derecho a la restitución, el cual implica la garantía de regresar material y jurídicamente a la situación en la que se encontraba el sujeto en condición de desplazamiento, antes de la trasgresión de sus derechos humanos; (iii) el marco internacional y el texto superior han reconocido que la restitución es la piedra angular de la reparación, razón por la cual, se ha resaltado la importancia de que los Estados implementen las medidas administrativas y/o judiciales para su patrocinio; (iv) respondiendo a la anterior obligación el Gobierno colombiano ha adoptado instrumentos normativos que se erigen como medios para obtener la restitución, de ello ser posible; en caso contrario, procuran la indemnización de las víctimas.

Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-, herramienta de protección de los derechos a la reparación y a la restitución de las víctimas del desplazamiento forzado

22. Una de las medidas introducidas en el ordenamiento nacional en garantía de la reparación y restitución de quienes han debido migrar forzosamente lo constituye el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- contemplado en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997.⁵⁷ Este sistema de registro, establece una base de datos cuya finalidad es salvaguardar los derechos de las víctimas de desplazamiento sobre sus inmuebles *“para que no sean objeto de propiedad, ocupación, posesión, compraventa, mera tenencia o de transacciones ilegales”*.

⁵⁷ Ley 387 de 1997, artículo 19: *“De las instituciones. (...) Las instituciones con responsabilidad en la atención integral de la Población Desplazada, deberá adoptar, entre otras, las siguientes medidas: (...)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.”*

23. Originalmente, la norma consagraba que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-, sería el encargado de llevar el registro individual de los **predios rurales** abandonados por los desplazamientos y de informar a las autoridades competentes para que procedieran a impedir la transferencia de títulos de propiedad de estos bienes; de manera posterior, en el Decreto 2007 de 2001⁵⁸ se determinó la procedencia de una ruta de protección colectiva⁵⁹ a cargo de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia,⁶⁰ los cuales cumplirían las funciones de declarar mediante acto motivado la inminencia del riesgo de desplazamiento masivo⁶¹ y de solicitar a las ORIP abstenerse de inscribir actos de enajenación respecto de los inmuebles de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento.

24. De manera subsecuente, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 250 de 2005 (reglamentario de la Ley 387 de 1997) organizó la política general para la prevención y atención a las migraciones internas forzadas, consolidando como medida de protección de los **predios rurales** abandonados por la violencia la inscripción en el RUPTA.

Tras la supresión y liquidación del Incora,⁶² la competencia para administrar el registro de predios y territorios abandonados recaería en el Instituto Colombiano para Desarrollo Integral –Incoder-; en efecto, el artículo 4° del Decreto 3759 de 2009 dispuso que la entidad llevaría el sistema de registro y tramitaría las medidas de protección solicitadas ante las ORIP.⁶³ Sobre este punto, y en relación con el caso *sub examine* se debe resaltar que en este acto

⁵⁸ Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.

⁵⁹ Para más de 50 personas desplazadas.

⁶⁰ Ley 387 de 1997: “Artículo 7°: De los comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. (...) estarán conformados por: 1. El Gobernador o el Alcalde, o quien haga sus veces (...). 2. El Comandante de Brigada o su delegado. 3. El Comandante de la Policía Nacional en la respectiva dicción o su delegado. 4. El Director del Servicio Seccional de salud o el Jefe de la respectiva Unidad de Salud (...). 5. El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el Director de Agencia en los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 6. Un representante de la Cruz Roja Colombiana. 7. Un representante de la Defensa Civil. 8. Un representante de las iglesias. 9. Dos representantes de la población Desplazada”. Si bien fueron creados desde Ley 387 de 1997, a través del Decreto 2007 de 2001 se determinó que tendrían la facultad de declarar la inminencia del riesgo de desplazamiento, identificar a la población amenazada, así como de solicitar a las ORIP abstenerse de registrar actos de enajenación de sus bienes. Conviene destacar que en la actualidad, conforme al artículo 173 de la Ley 1448 de 2011, los Comités de Atención a la Población Desplazada se transformaron en los Comités de Justicia Transicional, quienes asumirían las competencias preventivas de los primeros. Cfr. Circular 1026 de 2012 emanada de la Superintendencia de Notariado y Registro.

⁶¹ Art. 1, Decreto 2007 de 2001.

⁶² Decreto 129 de 2003. Se debe destacar que en virtud de la Ley 1152 de 2007, a la Superintendencia de Notariado y Registro se le encargó la administración del RUPTA a partir del 26 de enero de 2007; sin embargo, a través de la sentencia C-175 de 2009, la Corte declaró inexecutable dicha norma, por la ausencia de consulta previa a los grupos étnicamente minoritarios susceptibles de afectación mediante la medida.

⁶³ Adicionalmente, a través del Convenio Interadministrativo 155 de 2009, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Incoder acordaron que el procedimiento de ruta de protección individual estaría co-administrado por esta primera entidad.

administrativo no se realizó distinción alguna frente al tipo de predio que sería objeto de protección, es decir, **rural o urbano**.

25. Ahora bien, el artículo 103 de la Ley 1448 de 2011 creó la Unidad de Restitución de Tierras como un órgano administrativo para la restitución de las tierras despojadas; el objeto de la Unidad sería precisado en el artículo 2.15.1.1.1. del Decreto 1071 de 2015⁶⁴ (decreto único reglamentario del sector administrativo, agropecuario, pesquero y de desarrollo rural).

Así mismo, en el año 2015 se profirió el Decreto 2365 (por medio del cual se suprimió el Incoder), cuyo artículo 28 -parágrafo 1º- trasladó a la Unidad de Restitución de Tierras la administración del RUPTA:

“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 confirmación de lo anterior, el Decreto 2051 de 2016⁶⁵ reiteró que la dirección del RUPTA correspondería a la Unidad de Restitución de Tierras y reglamentó su operación sin distinguir la ubicación urbana o rural del bien inmueble a proteger, de la siguiente manera:

“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 parágrafo 1o del artículo 28 del Decreto número 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 2.15.1.8.3. Protección de predios abandonados forzosamente. La protección de predios abandonados forzosamente es un mecanismo que permite a las personas víctimas de desplazamiento obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tengan sobre predios ubicados **en zonas no microfocalizadas** con fines de restitución, con el fin de que las autoridades*

⁶⁴ “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.”

⁶⁵ Por el cual se adiciona un capítulo al título 1º de la parte 15 del Decreto 1071 de 2015, referente al RUPTA armonizándolo con el RTDAF.

competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes, cuando tales operaciones se hagan en contra de la voluntad de los titulares respectivos. (...)

*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 parágrafo 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) (...).**”⁶⁶ Negrillas fuera del original.*

26. Conforme a lo expuesto, es diáfano que en la actualidad el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- es gestionado por la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas. De igual modo, se advierte que, tal y como lo señaló la entidad, el Decreto 1071 de 2015 estableció que la protección de predios abandonados forzosamente permite a las personas víctimas de desplazamiento forzado obtener la protección de las relaciones de propiedad, posesión y ocupación que tengan sobre predios ubicados en zonas no microfocalizadas,⁶⁷ sin realizar distinción alguna en cuanto a la ubicación rural o urbana del inmueble.

No cabe duda que la Unidad de Restitución de Tierras es competente para ejecutar todas las gestiones atinentes al RUPTA, sin consideración a la ubicación del inmueble. Ciertamente, se precisa que si bien inicialmente las normas que reglamentaban la materia hacían mención expresa a que los predios protegidos por el RUPTA serían rurales, (Ley 387 de 1997 y Decretos 2007 de 2001 y 250 de 2005), esta distinción desapareció desde el Decreto 3759 de 2009; de ahí que sea dable entender que las entidades que con posterioridad a esta norma han tenido a cargo la administración del RUPTA, lo han hecho sin miramiento a la naturaleza urbana y o rural del predio.

Y es que no se puede perder de vista que la medida de protección consagrada en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, **se constituyó –según los parámetros internacionales y constitucionales en la materia- con la finalidad de proteger patrimonialmente a las víctimas del desplazamiento forzado, no**

⁶⁶ Mediante el artículo 2º del Decreto 2051 de 2016, también se derogaron los artículos 2.14.14.1 (salvo parágrafo 3º) a 2.14.14.4 del Decreto 1071 de 2015, todos referidos a la protección de predios por RUPTA colectiva. Conforme a lo anterior, en la Circular 949 de la Superintendencia de Notariado y Registro, se clarificó a los registradores de instrumentos públicos que los Comités de Justicia Transicional, antes Comités de Atención a la Población Desplazada no tienen facultades para “*expedir autorizaciones para las enajenaciones de predios ubicados en zonas declaradas en desplazamiento o con inminente riesgo.*”

⁶⁷ De acuerdo al artículo 5º del Decreto 4829 de 2011 y el Decreto 599 de 2012, la focalización del proceso de restitución de tierras tiene dos procedimientos. El primero es la macrofocalización, que hace referencia a las áreas geográficas de mayor extensión dentro del territorio nacional (departamentos); de manera subsiguiente se realiza la microfocalización que se refiere a extensiones menores como municipios, corregimientos, veredas y predios.

a los bienes en sí mismos considerados; en otras palabras, esta medida atiende a la calidad del sujeto, no del bien; de ahí que resultaría desconocedor de los fundamentos jurisprudenciales y jurídicos de estos mecanismos de protección patrimoniales, adoptar una interpretación en contrario.

27. Sobre este punto, se debe indicar que en las sentencias T-1037 de 2006⁶⁸ y T-821 de 2007, la Corte, tras evidenciar la ausencia de regulación que en esa época operaba frente a la protección de los bienes inmuebles urbanos de víctimas de desplazamiento, hizo un llamado conjunto al Incoder y a las alcaldías municipales para que adelantaran las gestiones tendientes a garantizar la protección por abandono de los inmuebles urbanos. No obstante, ante el cambio de panorama normativo, y teniendo en cuenta que hoy por hoy no existen motivos para considerar que los bienes inmuebles abandonados en zonas urbanas no pueden ser protegidos a través del mecanismo RUPTA; la Sala considera que dichas providencias no constituyen un precedente aplicable al caso concreto.

28. Por último, la Corte hará una breve referencia a las normas que regulan el registro y cancelación de anotaciones en el folio de matrícula inmobiliaria de un bien inmueble.

En efecto, la Ley 1579 de 2012⁶⁹ dispuso que el registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.⁷⁰

En consonancia, los objetivos de la función de registro de instrumentos públicos son: *a)* servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil; *b)* dar publicidad a los instrumentos públicos que trasladen, transmitan, muden, graven, limiten, declaren, afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces; y *c)* revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.⁷¹

Adicionalmente, según el artículo 4° de la referida norma, será objeto de registro: *(i)* todo acto, contrato, decisión contenido en una escritura pública, providencia judicial o administrativa que implique la constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, **medida cautelar**, traslación o extinción del dominio u otro derecho real

⁶⁸ Al respecto se estableció: “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.

⁶⁹ Actual Estatuto Registral.

⁷⁰ Artículo 1° de la Ley 1579 de 2012.

⁷¹ Artículo 2° de la Ley 1579 de 2012.

principal o accesorio sobre bienes inmuebles; así como (ii) las escrituras públicas, providencias judiciales, arbitrales o **administrativas que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones.**

De manera concordante, respecto a la procedencia de la cancelación de las inscripciones, el artículo 62 de la Ley 1579 concretó que:

“El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido. // La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación.” Negrilla fuera del original.

29. Pues bien, en relación con las medidas de protección por abandono RUPTA, la Superintendencia de Notariado y Registro a través de las resoluciones n°. 3905 del 4 de mayo de 2010⁷² y 5598 del 22 de junio del 2012⁷³ estipuló, entre otros, los siguientes códigos registrales atinentes, de un lado, al RUPTA, y del otro, al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente -RTDAF-:

Código	Naturaleza jurídica
0474	Abstenerse de inscribir enajenaciones por declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado.
0933	Predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas art. 17 Decreto 4829 2011.

Además, para el presente asunto es necesario destacar que mediante la Resolución n°. 6264 de 2016 emitida por la misma entidad, se compilan los códigos registrales habilitados, dentro de los cuales se encuentran los arriba señalados.

Igualmente, en la Instrucción Administrativa n°. 10 del 19 de julio de 2016 y en la Circular n°. 949 del 16 de marzo de 2017, atendiendo la referida normatividad relacionada con el RUPTA, se clarificó a los registradores de instrumentos públicos que la Unidad de Restitución de Tierras es la única entidad competente para ordenar la cancelación de las medidas de protección, para lo cual deberá allegar el correspondiente acto administrativo debidamente motivado.

30. Por lo discurrido, la Sala concluye que: (i) el RUPTA, actualmente administrado por la Unidad de Restitución de Tierras, no está condicionado a la naturaleza del predio abandonado (urbana o rural); (ii) la competencia para ordenar el registro o cancelación de la medida cautelar recae en la Unidad,

⁷² Por la cual se modifican, crean y adoptan unos códigos para la inscripción de las medidas de protección por Ruta Individual y Colectiva en el folio de matrícula inmobiliaria que identifica el predio declarado en abandono o que se encuentra en zona de desplazamiento.

⁷³ A través de la cual se crean códigos para la inscripción de medidas adoptadas por la Unidad de Restitución de Tierras, de conformidad con el Decreto 4829 de 2011.

mientras que las ORIP serán las encargadas de inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria la anotación que corresponda; (iii) para asentar la prohibición de enajenación o transferencia de derechos sobre inmuebles abandonados por desplazamiento forzado se encuentra habilitado el código registral n°. 0474; por su parte, el código n°. 0933 está dispuesto para señalar que un predio ha ingresado al Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente - RTDAF-.

El derecho fundamental de petición. Reiteración de jurisprudencia⁷⁴

31. Según lo establecido en el artículo 23 de la Constitución, toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Esta norma también estableció dicha facultad frente a organizaciones privadas, con el fin de garantizar otras prerrogativas fundamentales.

El derecho de petición ostenta un lugar importante dentro de la jurisprudencia de esta Corporación. Tiene su origen en el acceso a la información,⁷⁵ toda vez que las personas pueden conocer el proceder de la administración o de los particulares cuando así lo establece la Ley. Por lo mismo, es considerado por la jurisprudencia como un derecho de tipo instrumental, puesto que es uno de los mecanismos de participación más importantes para la ciudadanía, al ser el principal medio para exigir a las autoridades el cumplimiento de sus deberes.

32. Este Tribunal ha indicado que el derecho de petición se compone de 3 elementos, a saber: (i) la potestad de formular la petición; (ii) la respuesta de fondo; y (iii) la resolución dentro del término legal junto con la notificación al peticionario.

i) Con el primero, se protege la posibilidad cierta y efectiva que tienen las personas de presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y los particulares, sin que estos se puedan negar a recibirlas y a tramitarlas. En ese sentido, están obligados a acoger las peticiones interpuestas. Al respecto, la sentencia C-951 de 2014 indicó que *“los obligados a cumplir con este derecho tienen el deber de recibir toda clase de petición, puesto que esa posibilidad hace parte del núcleo esencial del derecho”*.

ii) Asimismo, las autoridades y los particulares están obligados a resolver de fondo las peticiones, es decir que deben brindar una respuesta que aborde de manera clara y detallada cada una de las solicitudes y/o interrogantes puestos en su conocimiento. La jurisprudencia ha indicado que una respuesta de fondo deber ser: *“(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o*

⁷⁴ Para la exposición de las consideraciones sobre el derecho de petición, se reitera el pronunciamiento realizado por esta Sala de Revisión en la sentencia T-217 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁷⁵ Artículo 74 de la Constitución.

*elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”.*⁷⁶

iii) El último elemento se divide en dos situaciones: (i) la oportuna resolución de la petición y (ii) la notificación de la respuesta al interesado. La primera implica que las peticiones deben ser solventadas dentro del término legal establecido para ello; según la Ley 1755 de 2015⁷⁷ toda petición de interés particular y concreto deberá resolverse en 15 días hábiles.

33. En segundo lugar, la notificación del peticionario implica la obligación de las autoridades y de los particulares de poner en conocimiento del interesado la resolución de fondo de su solicitud. En efecto, si el peticionario no tiene acceso a la respuesta, puede considerarse que nunca se hizo efectivo el derecho, pues existe la obligación de informarle de manera cierta sobre la decisión, para que este pueda ejercer, si así lo considera, los recursos que la ley prevé en algunos casos o, en su defecto, demandarla ante la jurisdicción competente.

En ese sentido, en la sentencia C-951 de 2014 se indicó que: *“el ciudadano debe conocer la decisión proferida por las autoridades para ver protegido efectivamente su derecho de petición, porque ese conocimiento, dado el caso, es presupuesto para impugnar la respuesta correspondiente. La notificación es la vía adecuada para que la persona conozca la resolución de las autoridades, acto que debe sujetarse a lo normado en el capítulo de notificaciones de la Ley 1437 de 2011”.*

34. En conclusión, hacer uso del derecho de petición permite que las personas puedan reclamar el cumplimiento de otras facultades de carácter constitucional, por ejemplo, solicitar el cumplimiento de ciertas obligaciones o

⁷⁶ Sentencia T-430 de 2017.

⁷⁷ “Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.

acceder a determinada información de las autoridades y de los particulares. En igual sentido, el núcleo esencial de este derecho está compuesto por la posibilidad de presentar solicitudes, obtener una respuesta de fondo y oportuna, así como que la misma sea puesta efectivamente en conocimiento del peticionario.

Caso concreto

Reseña fáctica

35. Esta Sala de Revisión precisa que para la exposición del caso se realizará una breve relación cronológica de los hechos expuestos por el actor, en armonía con el acervo probatorio que obra en el expediente.

El señor Fidel Antonio Castañeda es propietario del bien inmueble registrado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020, ubicado en el perímetro urbano de Mesetas. Durante el gobierno del expresidente Andrés Pastrana Arango, se estableció en el municipio la “Zona de Distensión”, razón por la cual, las FARC-EP, para ese entonces grupo armado, se concentró en la localidad.

En el mes de abril del año 1999, el accionante fue víctima de desplazamiento forzado; por ello, para proteger su patrimonio requirió al extinto Incoder la inclusión de su inmueble en el RUPTA y realizar las gestiones pertinentes para materializar la inscripción de la medida de protección por abandono en el folio de matrícula inmobiliaria. En consonancia, el 17 de febrero de 2009 la ORIP San Martín realizó la anotación n°. 7 del código registral n°. 0474 “*abstenerse de inscribir enajenaciones por declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado.*”

Tras la suscripción del Acuerdo de Paz, el actor accedió sin restricción alguna a su inmueble; como resultado, solicitó: (i) a la Agencia Nacional de Tierras (10 de abril de 2018), (ii) la URT (10 de abril de 2018), la Alcaldía Municipal de Mesetas (12 de abril y 26 de junio de 2018) y a (iii) la ORIP San Martín (3 de mayo de 2018), levantar la protección que recae sobre su patrimonio; *prima facie*, las referidas autoridades dieron respuesta al requerimiento del actor en el siguiente sentido:

36. El 14 de junio de 2018, la Agencia Nacional de Tierras indicó que la petición se debía dirigir a la Unidad de Restitución de Tierras; a su vez esta última refirió que la competencia para realizar el trámite pretendido, radicaba en las alcaldías municipales (el 28 de mayo de 2018).

Por su parte el 24 de abril de 2018 la Alcaldía de Mesetas requirió al señor Castañeda aportar una copia de la respuesta de la Unidad antes mencionada; consecutivamente, el 30 de abril de 2018 instó a la ORIP San Martín para realizar la cancelación de la anotación n°. 7 del folio n°. 236-18020; comunicación que fue enviada por medio del accionante.

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos demandada recibió la petición del actor del 3 de mayo de 2018 como si se tratara de una corrección del folio de matrícula inmobiliaria, de ahí que el 8 de mayo de 2018 le respondiera que no era procedente realizar “la corrección”. Pese a lo anterior, dentro del plenario se evidenció que en efecto “corrigió” el folio en el sentido de generar el cambio de código registral 474 “*prohibición de enajenar derechos inscritos en predio declarado abandonado por el titular*”, por el código 0933 “*predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas art. 17 Decreto 4829 2011.*”

37. En el trámite de tutela, la entidad indicó que el requerimiento de la Alcaldía de Mesetas del 30 de abril (remitido a través del señor Castañeda) no ingresó a sus dependencias; por lo tanto, el 17 de agosto de 2018, el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas denegó la protección invocada tras considerar que no se encontraba acreditado que el peticionario efectivamente hubiere entregado en la ORIP el oficio mediante el cual el Alcalde de Mesetas deprecó la cancelación de la medida cautelar.

38. Después de proferido el fallo de primera instancia, nuevamente el ente territorial accionado deprecó a la registradora de instrumentos públicos de San Martín levantar la protección respecto del inmueble del señor Castañeda, petición no atendida por la entidad.

39. En último lugar, en sede de revisión la Unidad de Restitución de Tierras explicó si bien en un primer momento había indicado al actor que no estaba habilitada para tramitar su solicitud, ciertamente la Unidad era competente para ordenar la cancelación de la medida de protección RUPTA registrada sobre el predio urbano identificado con la matrícula 236-18020. Por lo anterior, expidió la Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019, misma que será comunicada a la ORIP una vez se encuentre debidamente ejecutoriada.

Análisis de procedibilidad

40. La Sala encuentra acreditados los requisitos de procedibilidad de la acción, como pasa a exponerse:

i) Legitimación en la causa: de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución y los artículos 1 y 10 del Decreto 2591 de 1991, el señor Fidel Antonio Castañeda está legitimado para solicitar el amparo de su derecho fundamental de petición, al considerar que la respuesta dada por las entidades accionadas no resuelven de manera efectiva su petición de cancelación de la medida de protección que recae sobre su bien inmueble.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que en esta oportunidad el derecho de petición fue utilizado como un medio para lograr la restitución plena de su predio, se aprecia que el accionante, víctima de desplazamiento forzado,

también ostenta legitimación para reclamar la protección de sus derechos fundamentales a la reparación y a la restitución.

En punto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 del texto superior, refiere que la acción de tutela puede ser impetrada ante cualquier autoridad pública que haya desconocido o amenazado algún derecho de rango fundamental. Al respecto, tal como se indicó en líneas precedentes, existen dos situaciones jurídicas por resolver, (i) la presunta vulneración de los derechos a la reparación y a la restitución, así como (ii) la afectación del derecho de petición.

En ese orden, toda vez que el señor Castañeda presentó sendas peticiones ante la Unidad de Restitución de Tierras, la Alcaldía de Mesetas, la ORIP San Martín y la Agencia Nacional de Tierras, en principio, estas entidades son las llamadas a responder por el presunto desconocimiento del derecho de petición.

Igualmente, de establecerse la trasgresión de los derechos a la reparación y a la restitución, según lo establecido en las leyes 387 de 1997 y 1572 de 2012, y los Decretos 1071 de 2015 y 2051 de 2016, se aprecia que la Unidad de Restitución de Tierras y la ORIP San Martín se encuentran legitimadas por pasiva frente a estas prerrogativas.

ii) Inmediatez: el actor interpuso la acción de tutela el día 2 de agosto de 2018, mientras que las respuestas remitidas por las entidades datan del 14 de junio de 2018 (Agencia Nacional de Tierras); el 10 de mayo de 2018 (ORIP San Martín); el 28 de mayo de 2018 (Unidad de Restitución de Tierras); y el 24 y 30 de abril de 2018 (Alcaldía de Mesetas); lo anterior da cuenta de que el mecanismo de amparo fue presentado cerca de dos meses después de la última actuación presuntamente vulneratoria, plazo que se considera razonable y proporcionado para acudir a la tutela.

iii) Subsidiariedad: respecto del presente requisito es preciso anotar que también se halla superado dado que se está en presencia de una víctima de desplazamiento forzado, sujeto de especial protección constitucional, razón por la cual -siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación- se debe declarar que la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la salvaguarda de los derechos fundamentales en juego.

De otro lado, en relación con el derecho de petición, conviene resaltar que no existe otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz diferente al mecanismo constitucional para la protección esta facultad; incluso si lo expresado no fuere suficiente, la Sala verifica que al momento de la interposición del mecanismo de amparo no existió ningún acto administrativo que el actor pudiese recurrir por vías administrativas ni jurisdiccionales, de manera que es claro que en este caso la acción de tutela es el único medio de defensa para la protección *iusfundamental* invocada.

En resumen, se estima que la acción de tutela es procedente para realizar el estudio de fondo de la solicitud de amparo al existir legitimación en la causa por activa y pasiva; el término de presentación de la demanda se ajusta al principio de inmediatez; y por último, se cumple el principio de subsidiariedad.

Análisis de la vulneración

Derechos a la reparación y restitución de las víctimas de desplazamiento forzado:

41. Sea lo primero indicar que en el *sub lite*, a pesar de que la Unidad de Restitución de Tierras profirió la señalada Resolución n°. 161 del 11 de febrero de 2019 (por medio de la cual se levanta y cancela parcialmente la medida de protección objeto de la presente acción de tutela), no es posible hablar de una carencia actual de objeto por hecho superado, pues la Sala tiene conocimiento de que el acto administrativo no ha sido comunicado a la ORIP San Martín, de tal manera, es diáfano que la protección patrimonial del inmueble del accionante aún está vigente, por lo que no se advierte que haya cesado la amenaza o vulneración invocada.⁷⁸

Por consiguiente, la Sala procederá a realizar el estudio de fondo en cuanto a la posible vulneración de los derechos a la reparación y a la restitución del señor Castañeda.

42. Como se afirmó en las consideraciones de esta providencia, el derecho a la reparación de las víctimas del desplazamiento forzado comprende a su vez el derecho a la restitución; este, entendido como la acción de devolver al afectado a la situación anterior a la violación de los derechos, es la “*pedra angular sobre la que se asegura la protección de las garantías básicas*”⁷⁹ de aquellas personas que tuvieron que salir de sus tierras o abandonar sus residencias en razón de la violencia.

En tal sentido, se debe poner de relieve que los derechos a la reparación y a la restitución se encuentran intrínsecamente ligados, tienen categoría fundamental y, por ende, son de aplicación inmediata.

43. Pues bien, la restitución se manifiesta en la protección jurídica de los bienes que han sido abandonados, así como en la garantía de que los Estados implementen los instrumentos administrativos y/o judiciales que permitan a

⁷⁸ En la sentencia T-282 de 2018, la Corte reiteró que los criterios establecidos para determinar si en un caso se está en presencia de un hecho superado son: “1. *Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.*// 2. *Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.*// 3. *Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado.*”

⁷⁹ Fundamento jurídico n°. 19.

las víctimas el retorno a su lugar de residencia y la devolución material y jurídica de sus propiedades.

Precisamente la inscripción en el RUPTA y el consecuente registro de la prohibición de enajenar o transferir derechos respecto de determinado bien inmueble, tienen la virtualidad de proteger la propiedad, posesión, ocupación o tenencia sobre el mismo frente a los fenómenos que determinan la ocurrencia del desplazamiento. No obstante, de haber sido concretado el riesgo, es decir, de ocurrir el abandono o pérdida del inmueble, lo que se espera de la medida de protección es que facilite al sujeto afectado el regreso voluntario a su hogar o lugar de residencia y, si es del caso, el restablecimiento de las potestades jurídicas respecto del predio.

44. Siendo así, la Sala considera que la Unidad de Restitución de Tierras, ente que ciertamente reconoció ser el competente para levantar la medida de protección que recae sobre el inmueble del accionante, vulneró los derechos fundamentales a la reparación y a la restitución del señor Castañeda en su condición de víctima del desplazamiento forzado. Efectivamente, cuando en un primer momento se abstuvo de disponer la cancelación de la pluricitada anotación, impidió que el accionante, de cara a la disposición jurídica del bien, pudiera regresar a la situación en la que se encontraba antes del desplazamiento; y es que a modo de ver de la Sala, la restitución no puede desligarse del levantamiento de la medida de protección patrimonial, por cuanto es la que finiquita o cierra el suceso de desplazamiento del actor, al volver todo (material y jurídicamente) a su estado inicial.

Adicionalmente, no se debe olvidar que la restitución conlleva el derecho a que el Estado conserve la propiedad y a que se restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma; en el caso del señor Castañeda, si bien no se pasa por alto que, según como lo informó, actualmente se encuentra en posesión de su predio; al no haber sido levantada la medida cautelar que prohíbe enajenar o transferir derechos sobre el bien, no tiene la libre disposición del mismo, lo que en la práctica impone barreras al restablecimiento pleno de su patrimonio como garantía del derecho a la restitución.

Conforme a lo indicado, se reitera que el Estado debe garantizar y facilitar a las víctimas del desplazamiento forzado el derecho a la restitución como elemento esencial de la reparación, el cual se concreta en el restablecimiento de la situación anterior al menoscabo, es decir, en el retorno a las viviendas y en el restablecimiento de los patrimonios.

45. En ese orden, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas el 17 de agosto de 2018 y, en su lugar, concederá la protección a los derechos a la reparación y a la restitución del accionante.

46. En correlación a la posible responsabilidad de la ORIP San Martín, contrario a lo ocurrido con la Unidad de Restitución de Tierras, se observa que la misma no comprometió los derechos a la reparación y a la restitución del señor Castañeda; pues a pesar de que las oficinas de registro tienen competencia para inscribir los actos de constitución o levantamiento de la medida, lo cierto es que esta aplica únicamente tras la solicitud formal de la Unidad, de ahí que la ORIP estaba facultada para proceder a cancelar la medida de protección del predio del actor solo ante la solicitud que en ese sentido hiciera la Unidad de Restitución de Tierras.

47. Sin embargo, toda vez que la Unidad ya expidió la Resolución mediante la cual ordena la cancelación de la medida de protección patrimonial objeto de la tutela, la cual será comunicada a la ORIP San Martín una vez se encuentre ejecutoriada, la Sala dispondrá; (i) a la Unidad de Restitución de Tierras, comunicar efectivamente a la ORIP San Martín dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, la Resolución n° 161 del 11 de febrero de 2019, por medio de la cual se levanta y cancela parcialmente la medida de protección que recae sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020 ubicado en el municipio de Mesetas propiedad del señor Fidel Antonio Castañeda; así mismo, a efectos de hacer efectiva la protección *iusfundamental* se ordenará a la ORIP San Martín (ii) que dentro de los cinco (05) días siguientes a la comunicación de la Resolución n° 161 del 11 de febrero de 2019 por la Unidad de Restitución de Tierras, cancele la medida de protección del inmueble del señor Fidel Antonio Castañeda contenida en la anotación n°. 7 del folio de matrícula inmobiliaria n°. 236-18020.

Derecho de petición:

48. De acuerdo con los documentos obrantes en el expediente, la Sala constata que el actor presentó sendos derechos de petición ante las autoridades integrantes del extremo pasivo de la *litis*, a través de los cuales requirió cancelar la medida de protección que recae sobre su inmueble; aquellos y las respectivas respuestas se reseñan a continuación:

<i>Fecha de radicación de la solicitud</i>	<i>Autoridad</i>	<i>Fecha de la respuesta</i>	<i>Contenido de la respuesta</i>
10 de abril de 2018	Agencia Nacional de Tierras	14 de junio de 2018	Se informa que el trámite de protección de predios rurales abandonados a causa de la violencia corresponde a la Unidad de Restitución de Tierras, señalándose que se dará traslado de la solicitud a la URT.
10 de abril de 2018	Unidad de Restitución de Tierras	28 de mayo de 2018	Se explica que atendiendo los lineamientos de la Dirección Jurídica de la Unidad,

			establecidos en la circular DJR 010 de 2017, la entidad no es competente para resolver las solicitudes de inscripción o cancelación de medidas de protección de predios urbanos . Así mismo, se menciona que dicha competencia radicaría en las alcaldías municipales, según lo establecido en la sentencia T-1037 de 2006
12 de abril de 2018	Alcaldía Municipal de Mesetas	26 de abril de 2018 30 de abril de 2018	Se refiere al señor Castañeda que, previo a dar contestación, es necesario que se aporte al ente territorial copia de la respuesta proferida por la Unidad de Restitución de Tierras, mediante la cual se define la competencia de la Alcaldía frente a la solicitud de cancelación de la medida de protección. El ente territorial solicita a la ORIP San Martín el levantamiento de medida de protección del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020.
3 de mayo de 2018	ORIP San Martín	8 de mayo de 2018	Se califica la petición del actor como solicitud de corrección; así mismo, se le indica que dicha corrección no procede. De otro lado, se refiere que para iniciar el procedimiento de cancelación de medida de protección por RUPTA colectiva, debe remitir petición formal a la Unidad de Restitución de Tierras, citándose el artículo 62 de la Ley 1579 de 2012.
26 de junio de 2018	Alcaldía de Mesetas	No obra respuesta en el expediente	

49. A partir de lo expuesto, se procederá a estudiar si las respuestas remitidas por las entidades peticionadas se ajustan al contenido de la Ley 1755 de 2015 y a la jurisprudencia constitucional en el tema:

- Agencia Nacional de Tierras: se advierte que la respuesta es *clara*, toda vez que se encuentra redactada en una forma inteligible y presenta razones de fácil comprensión, es *precisa*, pues atiende lo pedido por el señor Castañeda sin acudir a fórmulas evasivas, y es *congruente* en la medida que abarca la

materia objeto de petición, esto es, la cancelación de la medida de protección del bien inmueble del actor. Así, la contestación otorgada por la Agencia efectivamente constituye respuesta de fondo.

Empero, no es posible afirmar que el memorial haya sido emitido dentro del término legal. Efectivamente, mientras que la solicitud tiene fecha de recibido del 10 de abril de 2018, solo hasta el 14 de junio de 2018 la Agencia Nacional de Tierras procedió a dar respuesta, plazo que excede con creces los 15 días hábiles establecidos en la Ley 1755 de 2015.

Adicionalmente, según lo indicado en el artículo 21 de la citada norma, si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará al interesado dentro de los 5 días siguientes al de la recepción y dentro del mismo término se remitirá la petición al funcionario que sí ostente la competencia, enviando copia del oficio remisorio al peticionario. En este caso, la agencia refirió dentro de su respuesta que daría traslado a la entidad competente para resolver la petición, sin embargo, no acreditó que así lo hubiere hecho, teniendo las oportunidades procesales para hacerlo.

En tal sentido, la Sala deberá declarar que la presente entidad vulneró el derecho de petición del señor Fidel Antonio Castañeda.

- Unidad de Restitución de Tierras: analizada la respuesta expedida por la Unidad, se advierte que la misma es *clara*, al ser de fácil entendimiento; *precisa*, porque no evade contestar lo requerido y es *congruente*, al referirse también a la materia peticionada; en tal sentido, se concluye que la autoridad emitió una respuesta de fondo al señor Castañeda.

No obstante, de manera análoga a lo ocurrido con la Agencia Nacional de Tierras, es menester indicar que la contestación de la Unidad no satisface los requisitos mínimos del derecho de petición, dado que no fue puesta en conocimiento del actor dentro de los 15 días siguientes a su recepción; lo anterior por cuanto si bien la solicitud fue recibida el 10 de abril de 2018, solo hasta 28 de mayo de 2018 se informó al actor que la Unidad no era la entidad competente para resolver la cancelación de la medida, plazo que igualmente excede con creces el término legal.

- Alcaldía de Mesetas: el ente territorial recibió dos peticiones; la primera, el 12 de abril de 2018 y la segunda el 26 de junio de 2018. De manera preliminar la Sala debe manifestar que la Alcaldía de Mesetas también trasgredió el derecho de petición del accionante, siendo evidente que no remitió contestación alguna a la petición incoada el 26 de junio de 2018.

Vale la pena tener en cuenta que, aún cuando la solicitud fuere reiterativa, no existe razón suficiente para que la Alcaldía accionada se hubiere abstenido de emitir una respuesta de fondo y oportuna al señor Castañeda.⁸⁰

Ahora bien, no ocurre igual con la petición radicada el 12 de abril de 2018, teniendo en cuenta que la misma sí obtuvo una réplica que satisface los presupuestos constitucionales de *claridad*, al permitir seguir un curso de exposición que puede ser captado sin dificultad; *precisión*, por no presentar señalamientos que pretendan soslayar la cuestión; y *congruencia*, comoquiera que el argumento es concordante con el contenido de la solicitud. Además, es posible colegir que se puso en conocimiento del señor Castañeda dentro del término legal, pues el escrito fue recibido por la entidad el 12 de abril de 2018, mientras que la contestación se allegó el 26 de abril de 2018.⁸¹ Ergo, frente a esta petición no se aprecia la afectación del derecho consagrado en el artículo 23 superior.

- ORIP San Martín: por último, al estudiar la respuesta que remitiera la entidad, se encuentra que la misma es *precisa*, ya que no efectúa elucubraciones indeterminadas, y *oportuna*, al entregarse de acuerdo al plazo legal y jurisprudencialmente establecido;⁸² con todo, no se puede manifestar que es *clara* y *congruente* considerando que a pesar de que hace referencia a las cancelaciones por “*RUPTA colectiva*” no abarca de manera coherente la materia presentada en el derecho de petición; en efecto, a pesar de que sin lugar a dudas el escrito se refiere a una solicitud de levantamiento de medida cautelar del bien inmueble con folio de matrícula 236-18020, la ORIP le da el tratamiento de un turno de corrección.

Así mismo, debido al mencionado yerro, la entidad le indica al actor que “*no procede la corrección toda vez que el documento no ha sido inscrito en el folio de matrícula*”; con todo, “*corrige*” la anotación n.º. 7 del folio de matrícula, cambiando el código registral 0474 referente a la *prohibición de inscribir enajenaciones por declaratoria de inminencia de riesgo o desplazamiento forzado*, por el código 0933 atinente a “*predio ingresado al Registro de Tierras Despojadas art. 17 Decreto 4829 2011*”, el cual a todas luces no se ajusta a la situación jurídica del bien conocida mediante la acción de tutela.

⁸⁰ Ley 1755 de 2015: “*Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. Toda petición debe ser respetuosa so pena de rechazo. Solo cuando no se comprenda la finalidad u objeto de la petición esta se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición. En ningún caso se devolverán peticiones que se consideren inadecuadas o incompletas. // Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.*”

⁸¹ Conforme a la constancia de remisión con número 1142481144 que obra en el cuaderno de la Corte, se pudo constatar que el documento fue recibido el 26 de abril de 2018.

⁸² La petición se radicó el 3 de mayo; por su parte, la ORIP remitió la respuesta el 10 de mayo de 2018, según lo indicado por el mismo actor.

50. En suma, la Sala de Revisión evidencia que todas las autoridades integrantes del extremo pasivo del presente mecanismo constitucional trasgredieron el derecho fundamental de petición del señor Fidel Antonio Castañeda al no dar una respuesta de fondo –Alcaldía de Mesetas y ORIP San Martín-; ni oportuna –Agencia Nacional de Tierras y Unidad de Restitución de Tierras.-

Dentro de esta misma comprensión, el juez de primera instancia incurrió en error al negar el amparo solicitado por el señor Castañeda, omitiendo evaluar que las respuestas dadas por las entidades accionadas no satisfacían las obligaciones establecidas en la Ley 1755 de 2015 y las consignadas en la jurisprudencia constitucional.

51. En síntesis, también por las razones expuestas el fallo primigenio deberá ser revocado y, en consecuencia, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras, la Alcaldía de Mesetas y la ORIP San Martín que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia procedan a emitir respuesta de fondo y oportuna al señor Fidel Antonio Castañeda frente a las respectivas peticiones del 10 de abril,⁸³ 12 de abril,⁸⁴ 3 de mayo⁸⁵ y 26 de junio de 2018.⁸⁶

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Mesetas – Meta el 17 de agosto de 2018. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la reparación, la restitución y de petición del señor Fidel Antonio Castañeda.

SEGUNDO. ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que, una vez la Resolución n° 161 del 11 de febrero de 2019, por medio de la cual se levanta y cancela parcialmente la medida de protección que recae sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria n°. 236-18020 -propiedad del señor Fidel Antonio Castañeda- se encuentre ejecutoriada; dentro del plazo de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, **COMUNIQUE** efectivamente a la Oficina de Registro de Instrumentos

⁸³ Agencia Nacional de Tierras y Unidad de Restitución de Tierras.

⁸⁴ Alcaldía de Mesetas.

⁸⁵ ORIP San Martín.

⁸⁶ Alcaldía de Mesetas.

Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- la referida Resolución, para que la entidad obre de conformidad.

TERCERO. ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta- que dentro de los cinco (05) días siguientes a la comunicación de la Resolución n° 161 del 11 de febrero de 2019 proferida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, **CANCELE** la medida de protección del inmueble del señor Fidel Antonio Castañeda contenida en la anotación n°. 7 del folio de matrícula inmobiliaria n°. 236-18020.

CUARTO. ORDENAR que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, se **EMITA** respuesta de fondo y oportuna al señor Fidel Antonio Castañeda de la siguiente forma: (i) la Agencia Nacional de Tierras, a la petición del 10 de abril de 2018; (ii) la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, a la petición del 10 de abril de 2018; (iii) la Alcaldía de Mesetas – Meta-, a la solicitud del 26 de junio de 2018; y (iv) la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín de los Llanos -Meta-, a la solicitud del 3 de mayo de 2018.

QUINTO. Por Secretaría General, **LÍBRESE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA T-129/19**

**ACCION DE TUTELA DE POBLACION EN SITUACION DE
DESPLAZAMIENTO FORZADO**-Se debió declarar la carencia actual
de objeto por hecho superado (salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-7.078.909
Magistrado ponente: José Fernando Reyes
Cuartas

1. Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, suscribo el presente salvamento de voto, en relación con la sentencia de la referencia. En particular, considero que la Sala Octava de Revisión debió declarar la existencia de carencia actual de objeto, pues, para el caso sub judice, se configura un hecho superado. A la fecha, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas ya satisfizo la pretensión del accionante consistente en que se ordene la cancelación de “la medida de protección, que recae sobre el folio de matrícula inmobiliaria No 236-18020 de la oficina de registro de instrumentos públicos de San Martín-Meta, en su anotación 007.”

2. Mediante la Resolución 161 de 11 de febrero de 2019, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (i) declaró procedente la solicitud de cancelación de la medida de protección presentada y (ii) ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que, dentro de los 5 días siguientes, procediera a cancelar la inscripción de la medida registrada en la anotación No. 7 del folio de matrícula inmobiliaria No. 236-18020. De este modo, resulta evidente que la pretensión de amparo formulada por el señor Fidel Antonio Castañeda ya fue satisfecha en su integridad.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

