



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación No.: 11001-03-06-000-2014-00279-00

Referencia: Conflicto de competencias administrativas.

Asunto: ¿Cuál es la entidad pública competente para establecer la equivalencia de las medidas costumbristas o históricas de superficie con las unidades del Sistema Internacional de Unidades – SI?

Partes: Superintendencia de Industria y Comercio – SIC e Instituto Nacional de Metrología – INM. Promotor: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. Tercero interviniente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC. Otras entidades e instituciones, asistentes a la Audiencia Pública: Superintendencia de Notariado y Registro, Academia Colombiana de Historia y Sociedad Geográfica de Colombia.

Define la Sala el conflicto **negativo** de competencias administrativas promovido por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y suscitado entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM, con el objeto de *“determinar cuál de estas entidades públicas es la competente para establecer las equivalencias de las medidas costumbristas de superficie, denominadas ‘Caballerías’, ‘Almud’, ‘Tabacos’, ‘Alzadas de Caballo’, ‘Fanegas’, ‘Cabulladas’ a unidades del Sistema Internacional de Unidades SI, a fin de superar la incertidumbre de medición proporcionada por las mismas”* (Folio 4 vto.), de manera concreta en el siguiente caso:

“Departamento de la Guajira. Predio Corazonal o Cerrejón¹, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira), sobre el cual se solicita la certificación de cabida y linderos para proceder al registro de Escritura Pública corrida en el año 1866, donde la cabida está expresada en “almudes, fanegas y amojonaduras” (folio 3).

¹ La Superintendencia de Notariado y Registro, en su oficio SNR2015EE022605 del 22 de julio de 2015 (Folios 95 a 106) señaló, respecto de la ubicación del predio Cerrejón: *“Predio ubicado en el municipio de Barrancas, departamento de La Guajira, sobre el cual se solicita certificación de cabida y linderos para proceder al registro de la escritura pública corrida en el año 1866, donde la cabida está expresada en almudes, fanegadas y amojonaduras”*.

I. ANTECEDENTES

Con base en la solicitud de solución del conflicto y la documentación aportada, los antecedentes del presente conflicto de competencias se pueden sintetizar en la siguiente forma:

1. Inicialmente, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE presentó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, una consulta, radicada con el número único 11001-03-06-000-2014-00113-00 y el número interno 2210, destinada a determinar cuál era la entidad pública competente para establecer la equivalencia entre algunas medidas costumbristas de superficie de tierras y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, la cual comenzó a ser objeto de estudio por la Sala².

2. En desarrollo de tal estudio se llevó a cabo el 15 de agosto de 2014 una reunión con funcionarios del organismo consultante, en la cual se observó que más que una consulta, se trataba propiamente de un presunto conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM, en torno al asunto de la consulta referido a tres (3) casos concretos.

² En aras de la claridad, la Sala considera pertinente citar algunas definiciones relacionadas con términos de metrología mencionados por las normas o las partes de este conflicto, que se encuentran en el artículo 2.2.1.7.2.1 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, con la modificación hecha por el artículo 3º del Decreto 1595 del 5 de agosto de 2015, *"Por el cual se dictan normas relativas al Subsistema Nacional de la Calidad y se modifica el Capítulo VII y la Sección 1 del Capítulo VIII del Título I de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones"*.

"Artículo 2.2.1.7.2.1. Definiciones. Sin perjuicio de lo establecido en las decisiones andinas y las leyes, para los efectos del presente capítulo se utilizarán las siguientes definiciones, y en caso de que estas difieran de las definiciones de las normas internacionales ISO/IEC, BIPM u OIML, incluyendo el VIM y el VIML, prevalecerán estas últimas:

(...)

52. *Metrología.* Ciencia de las mediciones y sus aplicaciones.

53. *Metrología científica.* Metrología que se ocupa de la organización y desarrollo de los patrones de medición y de su mantenimiento, además de su diseminación en la cadena metrológica y en todos los niveles de su jerarquía.

54. *Metrología industrial.* Metrología especializada en las medidas aplicadas a la producción y control de calidad en la industria para el correcto funcionamiento de los instrumentos de medición y de los procesos productivos.

55. *Metrología legal.* Parte de la metrología relacionada con las actividades que se derivan de los requisitos legales que se aplican a la medición, las unidades de medida, los instrumentos de medida y los métodos de medida que se llevan a cabo por los organismos competentes".

Cabe señalar que las definiciones transcritas rigen desde el 5 de octubre de 2015, conforme al párrafo transitorio del artículo 5º del Decreto 1595 de 2015, y son idénticas a las que traía el artículo inicial, el artículo 2.2.1.7.1.7, del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, las cuales entraron en vigencia desde el 5 de agosto de 2015, conforme al párrafo del artículo 3.1.1 de este último.

112

3. El Director General del DANE, mediante oficio No. 2014-313-010338-1 recibido el 1º de octubre de 2014 (folios 1-4), solicitó entonces a la Sala *“se sirva modificar el trámite de la consulta radicada con el número 11001-03-06-000-2014-00113-00 (2210), para que sea tramitada y resuelta como un conflicto de competencias administrativas ya que, en realidad, en ella se plantea efectivamente un conflicto de tal naturaleza, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10, de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA”* (folio 1).

4. La Sala encontró conducente la solicitud del Director del DANE para resolver el asunto por la vía procesal adecuada, y en consecuencia, el Consejero Ponente de la consulta, mediante Auto del 13 de noviembre de 2014, determinó que por la Secretaría de la Sala se archivara la consulta y se formaran tres (3) expedientes, uno para cada uno de los casos reseñados, para tramitar los conflictos de competencias administrativas de manera individualizada, pues deben corresponder siempre a casos concretos (folios 14-17).

5. El presente conflicto correspondió al presuntamente suscitado entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM, referente a cuál de estas dos entidades es la competente para establecer la equivalencia con las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, de las medidas costumbristas de superficie de tierras mencionadas respecto del siguiente predio:

“Departamento de la Guajira. Predio Corazonal o Cerrejón, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira), sobre el cual se solicita la certificación de cabida y linderos para proceder al registro de Escritura Pública corrida en el año 1866, donde la cabida está expresada en “almudes, fanegas y amojonaduras””.

6. El DANE en su solicitud, expuso **los antecedentes históricos y normativos** de los sistemas de medidas en Colombia y **los antecedentes fácticos** del conflicto de competencias. Dentro de los primeros mencionó los siguientes (folios 1-2):

a. Los países iberoamericanos han adoptado oficialmente el Sistema Métrico Decimal (SMD), el cual en Colombia coexiste con algunas unidades costumbristas perimétricas y las del sistema inglés, pese a los intentos para disponer de un único sistema coherente.

b. El Congreso Nacional, mediante una Ley sin número, expedida el 8 de junio de 1853, adoptó el sistema métrico decimal francés para todos los actos y efectos oficiales (artículo 1º) y dispuso que los particulares podían emplear en sus transacciones los pesos y medidas que a bien tuvieran (artículo 4º). Con base en esta ley, el Gobierno Nacional dictó el Decreto Orgánico del Sistema Métrico Decimal, el cual estableció que las medidas que componían este Sistema eran *“medidas lineales o de longitud, medidas de capacidad y medidas de peso,*

medidas cuadradas o de superficie, medidas agrarias, medidas cúbicas o de solidez y medidas para la leña y las maderas de construcción”.

c. Posteriormente, la Ley 33 del 28 de abril de 1905, “*Sobre pesas y medidas*”, estableció el uso obligatorio de las pesas y medidas del sistema métrico decimal francés, así:

“Artículo 1º. Desde la vigencia de esta Ley, es obligatorio en todos los asuntos oficiales y comerciales, y en todos los actos y contratos que tengan lugar en el territorio de la República, el uso de las pesas y medidas del sistema métrico decimal francés, que se expresan en seguida:

El metro, unidad de las medidas de longitud dividido en diez decímetros, cien centímetros y mil milímetros. Diez metros hacen un decámetro; ciento, un hectómetro; mil, un kilómetro; diez mil, un miriámetro.

El área o decámetro cuadrado, unidad de las medidas agrarias o de superficie, dividida en diez diciáreas; cien centiáreas, y mil miliáreas. Diez áreas hacen una decárea; ciento, una hectárea; mil, una kiliárea, y diez mil, una miliárea (sic, es una miriárea).

(...)” (Resalta la Sala).

“Artículo 2º. Oficialmente no se usarán otras denominaciones que las expresadas en el artículo anterior. Para facilitar el uso común de las pesas y medidas, se permite a los particulares las siguientes:

(...)

La vara, unidad de longitud, se divide en cuatro cuartas, equivale a ochenta centímetros.

(...)

La fanegada³, unidad de superficie. Es un cuadrado que tiene por cada lado 100 varas. La fanegada equivale a seis mil cuatrocientos metros cuadrados y se divide en diez mil varas cuadradas.

El almud⁴, unidad de capacidad para los granos, será un cajón de treinta centímetros de base por 20 de altura en su parte interior.

El medio almud, que será un cajón como el anterior, pero con la mitad de la altura solamente, es decir, con diez centímetros interiormente.

(...)”.

“Artículo 4º. Se prohíbe el uso público de cualesquiera pesas y medidas distintas de las autorizadas en la presente ley. (...)”.

³ Cabe anotar que en algunos de los predios mencionados en los tres conflictos de competencias, se utiliza la medida “fanega” que es distinta de la “fanegada”.

⁴ También en algunos de los predios, se utilizan las palabras “almud” y “medio almud”, pero es evidente que se alude a unas medidas agrarias o de superficie de tierras, no a las medidas de capacidad para los granos, definidas por el artículo 2º de la Ley 33 de 1905.

Con el fin de hacer efectiva esta prohibición, el artículo 6º de la Ley 33 estableció una multa para la persona que usara en sus transacciones pesas y medidas distintas de las mencionadas en la ley o las alterara.

d. Mucho tiempo después, el Decreto 3464 del 26 de diciembre de 1980, *“Por el cual se adopta el Sistema Internacional de Unidades, SI”*, dispuso en su artículo 1º adoptar dicho sistema *“como sistema obligatorio de unidades en materia de metrología en el territorio de la República de Colombia”* y en el artículo 2º presentó la clasificación de las unidades básicas de dicho Sistema, con sus correspondientes magnitudes básicas y sus símbolos, siendo el metro la unidad básica de la magnitud denominada *“longitud”*.

El Decreto 3464 ordenó además, que *“en las relaciones públicas y privadas”* se debían utilizar las medidas establecidas (artículo 5º) y le asignó a la Superintendencia de Industria y Comercio las funciones de vigilar y controlar su cumplimiento, conforme el Decreto 149 de 1976 (artículo 4º).

e. Luego la Ley 1480 del 12 de octubre de 2011, *“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”*, se refirió en el artículo 69 a las *“unidades acostumbradas de medida”*, y estableció que estas podían incluir unidades específicas para aplicaciones particulares que se requirieran por cualquiera de estas causas: necesidades del comercio internacional, la navegación aérea o marítima, la salud, las aplicaciones militares, la investigación científica o la seguridad. Agregó que la posibilidad de mantener o usar tales medidas debía ser revisada periódicamente por la Superintendencia de Industria y Comercio.

f. Nuestro país ingresó al fin como miembro pleno a la *“Convención del Metro”*, al ser expedida la Ley 1512 del 6 de febrero de 2012, mediante la cual se aprobó dicha Convención firmada en París el 20 de mayo de 1875 y modificada el 6 de octubre de 1921 y el Reglamento Anexo⁵.

7. El DANE expuso los siguientes **antecedentes fácticos** del conflicto de competencias (folios 2-4):

a. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC es una institución pública creada por el Decreto Ley 290 de 1957, que tiene como una de sus principales funciones la de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmobiliaria, la cual comprende tres elementos: el físico, el jurídico y el fiscal.

En la elaboración del catastro el componente físico comprende la descripción general de los inmuebles y la determinación del área total de cada predio con la

⁵ La Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1512 de 2012, por medio de la Sentencia C-822 del 18 octubre de 2012.

expresión de los linderos en unidades métricas decimales, con el fin de que estos se constituyan en datos de utilidad y comprensión pública.

b. El IGAC ha llevado a cabo su labor pero, en algunas ocasiones, esta se ha visto interrumpida por la existencia de títulos legítimos de propiedad que contienen una descripción de los inmuebles en unidades de medida en desuso que dificultan la definición del componente físico de los predios, como sucede en los casos de los tres conflictos de competencias que se han planteado.

c. El IGAC recibió por traslado de la Superintendencia de Notariado y Registro, un derecho de petición de la Academia Colombiana de Historia referente a definir la equivalencia de una caballería de tierra frente al actual sistema métrico decimal.

d. El IGAC entonces, presentó una consulta a la Superintendencia de Industria y Comercio sobre la equivalencia de las unidades antiguas de superficie de tierras, como *“caballería, tabaco y alzada de caballo”*, en el sistema métrico decimal, en atención a que el Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de esa Superintendencia, tiene dentro de sus funciones la siguiente, de acuerdo con el numeral 6° del artículo 14 del Decreto 4886 de 2011:

“6. Determinar los múltiplos y submúltiplos de las unidades legales de medida del Sistema Internacional de Unidades, las unidades legales de medida que no están cubiertas por el Sistema Internacional de Unidades SI y las unidades acostumbradas de medida, así como sus múltiplos y submúltiplos, de conformidad con el sistema de pesas y medidas establecido en la ley”.

e. El mencionado Superintendente Delegado trasladó la consulta al Instituto Nacional de Metrología – INM, por considerar que el tema era competencia de este, en razón de lo preceptuado por los artículos 5° y 6° del Decreto Ley 4175 de 2011, los cuales indican el objetivo y las funciones del Instituto; dentro de estas se encuentra la de realizar los estudios técnicos necesarios para establecer los patrones de medida y solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio su oficialización.

f. El Instituto Nacional de Metrología – INM, mediante oficio No. 13-3995-1 del 19 de diciembre de 2013 dirigido al Superintendente de Industria y Comercio, le manifestó que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14-6 del Decreto 4886 de 2011, es en dicha Superintendencia en quien recae la competencia para determinar lo relacionado con las unidades legales de medida.

g. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio, por medio del oficio No. 13-267968-1-0 del 26 de diciembre de 2013 dirigido a la Subdirectora de Catastro (E) del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC (Folios 10 a 13), respondió su consulta acerca de la equivalencia en el

114

sistema métrico decimal de las unidades de medida antiguas llamadas "Caballeriza" (sic), "Tabaco" y "Alzada de Caballo", en la siguiente forma:

1) Citó varias disposiciones de la Ley 33 de 1905, la cual *"lo que hizo fue unificar las pesas y medidas para todos los asuntos oficiales y comerciales y en todos los actos y contratos que tengan lugar en el territorio de la República"*.

2) Señaló que el Sistema Internacional de Unidades se adoptó en Colombia mediante el Decreto 1731 de 1967, el cual en su artículo 1º dispuso que se adoptaba *"como sistema obligatorio de pesas y medidas en el territorio de la República el Sistema Métrico Decimal, denominado Sistema Internacional de Unidades"* y que el Decreto 3464 de 1980 oficializó dicho Sistema, así:

- Repitió lo del primero, en el sentido de *"adoptar el Sistema Internacional de Unidades, SI, como sistema obligatorio de unidades en materia de metrología en el territorio de la República de Colombia"* (artículo 1º).

- Presentó la clasificación de las unidades básicas de dicho Sistema con sus magnitudes básicas y sus símbolos (artículo 2º).

- Dispuso que en las relaciones públicas y privadas, las magnitudes, los nombres, símbolos y prefijos de las unidades deben indicarse como lo establece el decreto (artículo 5º).

- Indicó que el decreto regía desde su expedición y derogaba las disposiciones contrarias (artículo 7º).

3) Destacó dentro de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, las señaladas en los siguientes numerales del artículo 1º del Decreto 4886 de 2011, por medio del cual se reestructuró la entidad: 48 *"Ejercer funciones de control metrológico de carácter obligatorio en el orden nacional"*, 49 *"Oficializar los patrones nacionales de medida"*, que en su criterio incluye una referencia expresa al Sistema Internacional de Unidades, y 51 *"Ejercer el control de pesas y medidas directamente o en coordinación con las autoridades del orden territorial"*.

4) Concluyó su respuesta afirmando lo siguiente:

"Como puede observarse, las Unidades de otros sistemas, como el anglosajón, o los empleados antiguamente, oficialmente, no tienen equivalencia en el sistema internacional. Esto es, con el fin de evitar inducción a error a los consumidores, por lo tanto, se deben utilizar las unidades del sistema internacional."

En este orden de ideas, me permito informarle que las unidades CABALLERIZA (sic), TABACO y ALZADA DE CABALLO no son permitidas y, por ende, no se puede establecer una conversión al sistema métrico decimal (hoy día Sistema Internacional de Unidades) por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo

con las funciones establecidas para la misma sobre Protección al Consumidor y Metrología Legal” (folio 13).

h. El DANE manifestó que si bien las medidas usadas en el tiempo de la Colonia cayeron en desuso por la adopción del Sistema Internacional de Unidades, se debe resolver la situación de los predios cuya área está dada en unidades como Caballería y Almud, entre otras.

i. Ante la situación presentada, el Director del IGAC de manera conjunta con el Superintendente de Notariado y Registro, le solicitaron al Director General del DANE que elevara una consulta destinada a conocer cuál era la entidad pública nacional competente para establecer las equivalencias de las medidas de superficie denominadas “Caballerías”, “Almud”, “Tabacos”, “Alzadas de Caballo”, “Fanegas” y “Cabulladas” a unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, a fin de superar la incertidumbre de medición dada por las mismas. Esta consulta se modificó por la solicitud de solución del conflicto de competencias administrativas en tres casos concretos, como quedó explicado.

8. Finalmente, el Director General del DANE solicitó a la Sala *“se sirva dirimir el conflicto negativo de competencias administrativas presentado entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM, en el sentido de determinar cuál de estas entidades públicas es la competente para establecer las equivalencias de las medidas costumbristas de superficie, denominadas ‘Caballerías’, ‘Almud’, ‘Tabacos’, ‘Alzadas de Caballo’, ‘Fanegas’, ‘Cabulladas’ a unidades del Sistema Internacional de Unidades SI, a fin de superar la incertidumbre de medición proporcionada por las mismas”* (folio 4).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por el término de cinco (5) días hábiles se fijó edicto en la Secretaría de la Sala, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 19).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto al Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Superintendencia de Industria y Comercio, al Instituto Nacional de Metrología –INM–, Academia de Historia de Colombia, Señores predio Corazonal o cerrejón (Barrancas - Guajira) y a la doctora Maydinayiber Urueta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de que pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 23).

Obra también la constancia de la Secretaría de la Sala en el sentido de que durante la fijación del edicto no se recibieron alegaciones (folio 24).

115

Sin embargo, el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM presentó un memorial sobre el asunto el 14 de enero de 2015 (folios 26-31), el cual fue remitido al Despacho al día siguiente mediante Informe Secretarial (folio 25), y la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC también presentó el suyo el 28 de enero de 2015 (folios 33-41), el cual también fue remitido por la Secretaría al Despacho al día siguiente (folio 32).

En desarrollo del estudio adelantado, la Sala estimó necesaria la vinculación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC a la actuación, dado que este asunto podría incidir en sus funciones, razón por la cual el Consejero Ponente, mediante Auto del 27 de febrero de 2015, resolvió oficiar por intermedio de la Secretaría, al IGAC a fin de que interviniera en el presente conflicto y además, enviara la documentación referente a la titulación y el registro del predio objeto del mismo (folios 42-43). El IGAC envió su escrito y los documentos solicitados el 14 de abril de 2015 (folios 45-70), los cuales fueron remitidos al Despacho al día siguiente mediante Informe Secretarial (folio 71).

Mientras se avanzaba en el estudio de los conflictos relacionados con los tres casos mencionados, la Sala consideró necesaria la realización de una Audiencia Pública, con la participación de las siguientes entidades públicas: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM, la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, y la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, y las siguientes instituciones privadas: la Academia Colombiana de Historia y la Sociedad Geográfica de Colombia, con el fin de escuchar sus planteamientos sobre diversos aspectos del tema de la equivalencia de las nombradas medidas costumbristas o históricas de superficie (folios 72-76).

AUDIENCIA PÚBLICA

Mediante Auto del 3 de julio de 2015, los Consejeros Ponentes de los tres conflictos de competencias administrativas convocaron a una Audiencia Pública para el 22 de julio de 2015 a las 8 a.m. a las siguientes entidades públicas: el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, el Instituto Nacional de Metrología – INM, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, y las siguientes instituciones privadas que son cuerpos consultivos del Gobierno Nacional: la Academia Colombiana de Historia y la Sociedad Geográfica de Colombia.

Las cuatro primeras entidades públicas explicaron más en detalle los planteamientos que habían expuesto en los memoriales que habían presentado dentro del trámite de los tres conflictos, con la variación muy importante de que el

Instituto Nacional de Metrología – INM admitió tener la competencia para efectuar la equivalencia de las mencionadas medidas costumbristas o históricas de superficie con las unidades del Sistema Internacional de Unidades – SI.

En el Acta de la Audiencia se hizo una apretada síntesis de las exposiciones, así (folios 108-111):

“(El Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil) Le concede la palabra a la doctora MARÍA LEONOR VILLAMIZAR, Secretaria General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, quien reitera el interés que le asiste al Sector de Estadística de conocer la autoridad competente para establecer las equivalencias de las medidas costumbristas a fin de superar la incertidumbre de medición proporcionada por las mismas y su incidencia en dicho sector.

Por su parte, el doctor WILLIAM BURGOS DURANGO, Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, manifiesta que las unidades acostumbradas establecidas por la SIC no corresponden al sistema métrico internacional de unidades y por lo tanto, la Superintendencia no tendría la competencia para establecer las equivalencias de dichas unidades acostumbradas al sistema internacional de unidades. Lo anterior, como quiera que la norma hace únicamente referencia a establecerlas, mas no a llevar a cabo las respectivas equivalencias. Agrega que es el Instituto Nacional de Metrología – INM, la autoridad competente para hacer la equivalencia de las medidas acostumbradas desde el punto de vista técnico y científico.

Así las cosas, el ingeniero EDGAR GREGORIO CARRILLO MONCADA, Director General (E) del Instituto Nacional de Metrología, señala que el INM está de acuerdo con la postura de la SIC en cuanto a considerar que es dicho Instituto el competente para establecer las equivalencias de las medidas acostumbradas.

Por otra parte, el doctor JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE, Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, manifiesta que al momento de desarrollar la tarea de revisión del catastro, el IGAC se ha encontrado con una serie de dificultades recurrentes lo que hace indispensable establecer qué autoridad es la competente para establecer las respectivas equivalencias de las medidas acostumbradas, principalmente en los departamentos del Cesar, Bolívar y la Guajira. Agrega que el IGAC cumple ochenta años de su creación y que la tarea de catastro nacional ha sido fundamental, por esta razón es tan importante dar certeza y acabar con la inseguridad jurídica que se ha venido presentando.

El señor Presidente de la Sala, doctor ÁLVARO NAMÉN VARGAS le concede el uso de la palabra al señor Superintendente de Notariado y Registro advirtiéndole la importancia de conocer desde el punto de vista jurídico, político y social los problemas que se suscitan frente al tema de la inscripción de predios y la trasmisión de la tierra de la propiedad inmobiliaria cuando no se determina la equivalencia de dichos títulos sino cuando se trata de medidas acostumbradas y qué tan significativo es dentro de la propiedad inmobiliaria lo que ha percibido la Superintendencia.

Manifiesta el doctor JORGE ENRIQUE VÉLEZ GARCÍA, Superintendente de Notariado y Registro, que los problemas que se presentan son bastante importantes, por cuanto la Superintendencia no puede registrar con dichas medidas, si así lo hiciera se terminaría traslapando una propiedad con la otra. Esta circunstancia ocurre principalmente en la Costa Atlántica (Mompox, Cartagena, Santa Marta), los casos más emblemáticos se encuentran en el Departamento del Cesar. En ese orden de ideas, señala que se requiere de una medida única, es decir, de una medida métrica decimal que permita tener certeza jurídica de a quién pertenece la tierra en Colombia. Agrega que sin seguridad de la propiedad no hay democracia, por esta razón considera que la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil para estos casos sería histórica.

Toma la palabra el profesor SANTIAGO LUQUE TORRES de la Academia Colombiana de Historia, quien presenta una posición académica como resultado de los estudios históricos que se han venido realizando durante muchos años de los linderos de Colombia. Concluye que podrían tenerse parámetros para juzgar con cierta validez las medidas históricas, si al momento de un cotejo físico no se tomara un solo predio en específico, sino una gran extensión de tierra, lo cual garantizaría una precisión razonable de la propiedad.

Por su parte, el doctor MARCO POLO GARCÍA, geofísico de la Sociedad Geográfica de Colombia, manifiesta la importancia de definir un patrón de medida que permita la conversión y el menor error posible. Agrega además, que se requiere de una investigación profunda para lograr las equivalencias adecuadas”.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

Dentro de la actuación, las partes y los intervinientes presentaron los siguientes argumentos y consideraciones:

1. Del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE no se inclinó por una u otra entidad sino que, ante la situación presentada, promovió el presente conflicto de competencias administrativas, como persona interesada, de conformidad con lo establecido por el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

Señaló que lo hizo en atención a que *“la definición de este asunto reviste gran importancia para el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, establecimiento público del orden nacional adscrito al DANE, en la labor de identificar el componente físico de los predios como componente esencial para el desarrollo del catastro nacional, asunto que puede incidir en el soporte que se presta dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, las actividades a desarrollar en los planes previstos para la restitución de tierras”* (folio 4).

2. Del Instituto Nacional de Metrología – INM

Como se mencionó en los antecedentes, el Instituto Nacional de Metrología – INM en el oficio No. 13-3995-1 del 19 de diciembre de 2013 dirigido al Superintendente de Industria y Comercio, señaló que de acuerdo con lo dispuesto por el numeral 6º del artículo 14 del Decreto 4886 de 2011, es en esa Superintendencia en quien recae la competencia para determinar lo relacionado con las unidades legales de medida, de lo cual se infiere que no aceptó que tuviera la competencia para efectuar las equivalencias entre las medidas costumbristas de superficie de tierras y las del Sistema Internacional de Unidades, SI.

Ahora bien, dicho Instituto en su alegato (folios 26-31), señaló que es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, científico y de investigación en materia de metrología científica e industrial, y citó *in extenso* apartes del Documento CONPES No. 3446 de 2006 en el cual se previó su creación, la Sentencia C-822 del 12 de octubre de 2012 de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró exequible la Ley 1512 de 2012, por medio de la cual se aprobó la Convención del Metro firmada en París el 20 de mayo de 1875 y modificada el 6 de octubre de 1921 y su Reglamento Anexo, y el documento titulado “*Una infraestructura nacional de la calidad*” sobre el mencionado Instituto.

Enumeró los beneficios para el país de la firma del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo relativo a la Convención Internacional de Pesas y Medidas (CIPM) de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) y, por ende, del acceso a la Convención del Metro, lo cual tiene incidencia fundamental en la difusión del Sistema Internacional de Unidades, SI, y la lista de los laboratorios de metrología física y química de que dispone, para establecer, entre otros, los patrones nacionales de medida, y salvaguardar la trazabilidad⁶ bajo dicho Sistema.

Mencionó como sus funciones principales, las siguientes:

1. Participar en la formulación de las políticas en materia metrológica.
2. Ser el articulador y ejecutor de la metrología científica e industrial del país.

⁶ La 23ª edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española trae como artículo nuevo la palabra “*Trazabilidad*” con dos acepciones: “1. f. Posibilidad de identificar el origen y las diferentes etapas de un proceso de producción y distribución de bienes de consumo. 2. f. Reflejo documental de esas etapas”.

El artículo 2.2.1.7.2.1. del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, con la modificación del artículo 3º del Decreto 1595 de 2015, trae esta definición: “95. *Trazabilidad metrológica. Propiedad de un resultado de medida por la cual puede relacionarse con una referencia mediante una cadena ininterrumpida y documentada de calibraciones, cada una de las cuales contribuye a la incertidumbre de medición*”. Esta última noción la define así: “37. *Incertidumbre de medición. Parámetro no negativo que caracteriza la dispersión de los valores atribuidos a un mensurando, a partir de la información que se utiliza*”. Y la noción de “mensurando” es: “51. *Mensurando. Magnitud que se desea medir*”.

117

3. Desarrollar las actividades de metrología científica e industrial para el adelanto de la innovación y el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, en coordinación con otras entidades y organismos.

4. Asegurar la trazabilidad de las mediciones al Sistema Internacional de Unidades (SI) definido por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) y hacer su divulgación.

En síntesis, el Instituto Nacional de Metrología – INM en su alegato, no se pronunció sobre la competencia para hacer las equivalencias de las medidas agrarias antiguas con las del Sistema Internacional de Unidades, sino que expuso su naturaleza y sus principales funciones relacionadas con la metrología científica e industrial.

Sin embargo, resulta oportuno anotar que en la Audiencia Pública realizada el 22 de julio de 2015, el Ingeniero Edgar Gregorio Carrillo Moncada, Director General (E) del Instituto Nacional de Metrología – INM admitió que el Instituto tiene, dentro del marco de sus funciones sobre la metrología científica e industrial, la facultad de establecer la equivalencia de las mencionadas medidas costumbristas o históricas de superficie con las del Sistema Internacional de Unidades – SI, como se verá más adelante.

Ahora bien, el Director General (E) del Instituto Nacional de Metrología – INM remitió a la Sala después de la Audiencia Pública del 22 de julio de 2015, un oficio de esa misma fecha (folios 78-84), mediante el cual reiteró la exposición hecha en el alegato de conclusión sobre la naturaleza jurídica de la entidad, su creación basada en el Documento CONPES No. 3446 de 2006, la expedición de la Ley 1512 de 2012 aprobatoria de la Convención del Metro y la Sentencia C-822 de 2012 de la Corte Constitucional sobre la misma, las funciones del INM, en especial la de ser el articulador y ejecutor de la metrología científica e industrial en el país y de representarlo ante los organismos internacionales de la materia, y la infraestructura de laboratorios.

En dicho oficio el Director General (E) del Instituto adicionó una parte nueva referente a la función de la SIC de determinar las unidades legales de medida que no están cubiertas por el Sistema Internacional de Unidades – SI y las unidades acostumbradas de medida, así como sus múltiplos y submúltiplos (artículo 14-6 del Decreto 4886 de 2011 y artículo 69 de la Ley 1480 de 2011) y la función del INM de asegurar la trazabilidad de las mediciones al Sistema Internacional de Unidades – SI definido por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) y hacer su divulgación (artículo 6-8 del Decreto Ley 4175 de 2011), respecto de las cuales considera, que tienen un factor común que es el Sistema Internacional de Unidades – SI.

Hizo la distinción entre dos tipos de funciones: para la Superintendencia es una facultad de carácter legal la de determinar las unidades acostumbradas de medida y revisarlas periódicamente, de manera que ejerce un control sobre las mismas; mientras que para el INM es una función de carácter técnico, pues la trazabilidad de las mediciones implica un proceso metrológico, en orden a salvaguardar un resultado de medida mediante las calibraciones, para lo cual cuenta con cierto número de laboratorios.

3. De la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC

Como se indicó en los antecedentes, la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC remitió la consulta del IGAC sobre la equivalencia de las medidas agrarias antiguas al Instituto Nacional de Metrología por estimarlo competente para realizar esa función y después, en la respuesta que el Jefe de la Oficina Jurídica de la SIC le dio a la Subdirectora de Catastro del IGAC le expresó que las unidades “Caballeriza” (sic), “Tabaco” y “Alzada de Caballo” no eran permitidas y no se podía establecer una conversión al sistema métrico decimal (hoy Sistema Internacional de Unidades) por parte de la SIC, de acuerdo con las funciones establecidas para la misma sobre protección al consumidor y metrología legal.

La Coordinadora del Grupo de Trabajo de Gestión Judicial de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC en su alegato (folios 33-41), manifestó inicialmente, que esta es una entidad de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, creada por el Decreto 623 de 1974 y reestructurada mediante los Decretos 2153 de 1992, 3523 de 2009, 1687 de 2010 y 4886 de 2011, la cual tiene personería jurídica conferida por el artículo 71 de la Ley 1151 de 2007 referente al plan nacional de desarrollo 2006-2010.

Luego hizo un recuento de la presente actuación administrativa, enumeró varias de las normas sobre metrología en el país, como la Ley 33 de 1905 y los Decretos 1731 de 1967 y 3464 de 1980, y expresó que el Sistema Internacional de Unidades (SI) ha sido aceptado en más de cien (100) países en el mundo y se deriva del sistema métrico decimal implantado en 1875.

Se refirió al Decreto 4886 de 2011 que reestructuró la Superintendencia de Industria y Comercio, para mencionar varias de las funciones sobre metrología legal atribuidas a la Superintendencia (artículo 1º), al Despacho del Superintendente (artículo 3º) y al Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal (artículo 14).

Entre las funciones de la Superintendencia destacó la mencionada en el numeral 49 del citado artículo 1º: “*Oficializar los patrones nacionales de medida*”, la cual para ser ejercida requiere de una solicitud previa del Instituto Nacional de Metrología – INM, como lo estableció el numeral 8º del artículo 14 del mismo Decreto al mencionar la siguiente función del Despacho del Superintendente

Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal:

"8. Oficializar, por solicitud del Instituto Nacional de Metrología, los patrones de medida conservados o custodiados por este o los establecidos por otros laboratorios designados por dicho Instituto. El Instituto Nacional de Metrología deberá remitir los estudios técnicos correspondientes a la Superintendencia de Industria y Comercio para que esta se pronuncie en un plazo de 30 días".

Esta función se encuentra acorde con la asignada en el Decreto Ley 4175 de 2011 al Instituto Nacional de Metrología – INM, en el sentido de que es función de este *"Realizar estudios técnicos necesarios para establecer los patrones de medida y solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio su oficialización"* (artículo 6-16, concordante con los artículos 9-6 y 12-8 del mismo).

Señaló que si se pretendiera la oficialización de un patrón de medida, habría que seguir el trámite establecido en las citadas normas: estudio previo del Instituto Nacional de Metrología – INM, solicitud a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y esta determinaría si es viable o no acceder a oficializar un nuevo patrón de medida.

Agregó que el único sistema obligatorio para medición en el país es el Sistema Internacional de Unidades, SI y que en consecuencia, las unidades de otros sistemas, como el anglosajón o los empleados antiguamente, no tienen oficialmente equivalencia en el Sistema Internacional, para no inducir en error a los consumidores y sostuvo que la Superintendencia de Industria y Comercio carece de competencia para establecer la equivalencia entre medidas agrarias antiguas y las del mencionado Sistema Internacional. Dijo lo siguiente:

"Las unidades denominadas 'Caballería', 'Almud', 'Tabaco', 'Alzadas de Caballo', 'Fanega' y 'Cabullada', no son oficiales en Colombia y, por lo tanto, no es viable para la Superintendencia de Industria y Comercio, en consideración a sus funciones, establecer una conversión al sistema métrico decimal (hoy día Sistema Internacional de Unidades)" (folio 41).

Manifestó que *"la Entidad que cuenta con la función e infraestructura técnica que permita determinar cuál es la equivalencia de una medida en comparación con el Sistema Internacional de Unidades, es el Instituto Nacional de Metrología"*, para lo cual citó el objetivo de este fijado en el artículo 5º del Decreto Ley 4175 de 2011, según el cual le corresponde a ese Instituto *"la coordinación nacional de la metrología científica e industrial, y la ejecución de actividades que permitan la innovación y soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, mediante la investigación, la prestación de servicios metrológicos, el apoyo a las actividades de control metrológico y la diseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de Unidades (SI)"*.

Finalmente solicitó que se declare que la autoridad administrativa competente para evacuar la solicitud de equivalencia de una medida *“que no tiene el carácter de oficial”* es el Instituto Nacional de Metrología – INM.

Después de la Audiencia Pública, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC remitió a la Sala el oficio No. 15-173791-0-0 del 28 de julio de 2015 (folios 89-93), mediante el cual hizo las siguientes apreciaciones sobre el tema de estos conflictos de competencias:

1. Las unidades acostumbradas de medida se refieren al uso de unidades de medida diferentes al Sistema Internacional de Unidades – SI que las personas han venido utilizando por razones culturales y se encuentran comprendidas dentro de las unidades legales de medida, conforme al artículo 68 de la Ley 1480 de 2011 *“Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”*.
2. La SIC se encuentra facultada por dicha norma *“para establecer las unidades acostumbradas, y mientras ello no ocurra no serán aceptadas válidamente unidades de medida diferentes a las del SI”* y *“la SIC no ha reglamentado dichas unidades, porque somos firmantes de la Convención del Metro”* (folio 90).
3. Manifestó que en estos conflictos de competencias el asunto no se refiere a establecer unidades acostumbradas de medida por parte de la SIC, sino a determinar la equivalencia, esto es, la igualdad entre *“las medidas costumbristas denominadas caballería, almud, fanegas, tabacos, alzas de caballo y cabulladas”* y las unidades del SI en su respectiva magnitud (longitud, área, volumen, masa, etc.).
4. La SIC señaló que las unidades legales de medida que relacionó el artículo 68 del Estatuto del Consumidor, comprensivas de las unidades acostumbradas de medida establecidas por la SIC, se enmarcan dentro de la función de vigilancia y control que le confirió el artículo 61 del mismo Estatuto, e insistió en que no tiene asignada la función de establecer equivalencias por fuera del Sistema Internacional de Unidades – SI.
5. Hizo referencia a la Ley 1512 de 2012 aprobatoria de la Convención del Metro y destacó algunos aspectos de la respectiva Sentencia C-822 de 2012 de la Corte Constitucional, como el de la división de la metrología en tres clases, científica e industrial a cargo del INM y legal a cargo de la SIC, la cual se refiere a *“verificar las mediciones, los equipos que las realizan y los productos finales con el propósito de proteger al consumidor, la salud y el medio ambiente”* (subrayado de la SIC) (folio 91).
6. Expresó que en virtud de la Convención del Metro, *“la aplicación del SI es de carácter general en todo el territorio nacional, en todas las actividades y aspectos*

que requieran el uso de un sistema de unidades, para lo cual está al frente de su desarrollo e investigación el INM” (folio 91).

7. Resaltó el objetivo y las funciones del INM de asegurar la trazabilidad de las mediciones al SI y realizar estudios sobre las necesidades de medición de los diferentes sectores de la economía que se requieran y publicar documentos de consulta (artículos 5º y 6º-8 y 18 del Decreto 4175 de 2011), aludió a dos organismos “*pares*” del INM que son el NIST de Estados Unidos y el CEM de España, los cuales realizan equivalencias o conversiones de unidades de medida de diferentes sistemas al SI y afirmó lo siguiente:

“Por su parte, el INM de Colombia ha definido equivalencias dentro de los certificados de calibración que expide, en los cuales no se cuenta con unidades de medida cobijadas por el SI. Por ejemplo el certificado de calibración de un recipiente volumétrico, en el cual establece al equivalencia de 5 galones a 18,927 litros” (Folio 92).

8. El artículo 14 del Decreto 4886 de 2011 dispuso que una de las funciones del Superintendente Delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC, es la de oficializar, por solicitud del INM, los patrones de medida conservados o custodiados por este o los establecidos por otros laboratorios designados por dicho Instituto (numeral 8º).

Según el Vocabulario Internacional de Metrología – VIM, “*patrón de medida es la realización de la definición de una magnitud dada, con un valor determinado y una incertidumbre de medida asociada, tomada como referencia*” (Folio 92).

La SIC expresó que no debe confundirse “*patrón de medida*” con “*establecimiento u oficialización de unidades de medida legal*”, ni mucho menos con “*equivalencia entre unidades de medida*”, lo cual, reiteró, no hace parte de sus funciones.

4. Del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC

Como se indicó precedentemente, en atención a que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC tiene dentro de sus funciones la actualización y conservación del catastro, con el objeto de lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares (Decreto 208 de 2004 y Resolución IGAC No. 70 de 2011), mediante Auto del 27 de febrero de 2015 fue citado a fin de que interviniera en el presente conflicto de competencias administrativas, dado que este asunto podría incidir en sus funciones, y enviara la documentación referente a la titulación y registro de los predios de los tres conflictos.

El IGAC, por medio del oficio No. 8002015EE3464-01-F:1-A23 del 14 de abril de 2015, envió la documentación, pero, en realidad, no fijó una posición en cuanto al conflicto y sus funciones relacionadas con la formación catastral, sino que

únicamente manifestó la necesidad para el IGAC de definir el tema. Dijo lo siguiente:

“Es del caso resaltar, la importancia de establecer la equivalencia de las medidas costumbristas al Sistema Internacional de Medidas, por cuanto como se observa en la información adjunta existen títulos legítimos de propiedad con una descripción de los inmuebles en medidas que han caído en desuso y que dificultan la definición del componente físico de los predios, aspecto éste que es determinante en la formación del catastro nacional.

Por lo anterior, se hace imprescindible para la gestión del Instituto que se logre establecer esta conversión de medidas, toda vez que la no definición de este importante asunto y la falta de determinación de la entidad competente para ello, afecta el servicio público a cargo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi” (folio 45).

Finalmente, el IGAC expresó que era determinante la resolución del asunto para aspectos básicos del desarrollo del catastro en el país.

Resulta oportuno añadir que el doctor Carlos Eduardo Medellín Becerra, actuando como asesor del IGAC, aportó en la Audiencia Pública un documento de carácter histórico, en el cual se aprecia el significado que se le daba a algunas medidas agrarias en la época de la Colonia.

Se trata de una fotocopia de la Ley Primera del Título Doce “De la venta, composición y repartimiento de tierras, solares y aguas” de la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias de 1774. Dicha Ley lleva por título “Que a los nuevos pobladores les dén tierras y solares, y encomienden Indios; y qué es peonía y cavallería”, y dice, entre otros apartes, los siguientes:

“(…) es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras, cavallerías, y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares, (...) Y porque podía suceder, que al repartir las tierras hubiese duda en las medidas, declaramos, que una peonía es solar de cinquenta pies de ancho, y ciento en largo, cien fanegas de tierra de labor, de trigo, ó Cebada, diez de maíz, dos huebras de tierra para huerta, y ocho para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para diez puercas de vientre, veinte bacas, y cinco yeguas, cien ovejas, y veinte cabras. Una cavallería es solar de cien pies de ancho, y doscientos de largo; y de todo lo demás. Como cinco peonías, que serán quinientas fanegas de labor para pan de trigo, o cebada, cinquenta de maíz, diez huebras de tierra para huertas, quarenta para plantas de otros árboles de secadal, tierra de pasto para cinquenta puercas de vientre, cien bacas, veinte yeguas, quinientas ovejas, y cien cabras” (folio 86).

5. Planteamientos de otras entidades e instituciones participantes de la Audiencia Pública

a. De la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR

120

En la Audiencia Pública el doctor Jorge Enrique Vélez García Superintendente de Notariado y Registro, expresó que para las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos resulta imposible efectuar el registro de propiedades cuya cabida o área se encuentra dada en medidas agrarias antiguas, pues si se hace, se corre el riesgo de que los predios se traslapen unos con otros. Señaló que este problema se presenta principalmente en algunas zonas de la Costa Atlántica y que se requiere hacer la equivalencia de tales medidas con las del sistema métrico decimal, a fin de que haya plena seguridad jurídica en el registro de la propiedad inmobiliaria y se garantice este principio de la democracia.

Ahora bien, el Superintendente de Notariado y Registro mediante el oficio No. SNR2015EE022605 de fecha 5 de agosto de 2015, se refirió más extensamente al tema planteado en la Audiencia y a las funciones de la Superintendencia de colaboración e intercambio de información con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, para el registro de instrumentos públicos y el catastro, respectivamente, haciendo las siguientes precisiones:

a. La Superintendencia de Notariado y Registro, de acuerdo con el Decreto 2723 de 2014, tiene dentro de sus funciones, la de garantizar la guarda de la fe pública en todo el territorio nacional, mediante la prestación del servicio público registral y la orientación, inspección, vigilancia y control del servicio público notarial.

b. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, pero autónomas en el ejercicio de la función registral conforme al decreto citado.

c. Explicó el Superintendente que de acuerdo con la Ley 1579 de 2012, Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, este registro es un servicio público prestado por el Estado. Se refirió al registro de la propiedad inmobiliaria que tiene como objetivos servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos, y dar publicidad a los actos y contratos que trasladan el dominio de dichos bienes o les imponen gravámenes o limitaciones, poniendo al alcance de todos los ciudadanos el estado jurídico de la propiedad inmueble, única manera de que tales actos y contratos surtan efectos respecto de terceros.

d. El registro data de mediados del siglo XVIII en nuestro país, y se modernizó en 1970 con el sistema del “*Folio Real*”, el cual toma como unidad de registro cada inmueble individualmente considerado y le asigna un folio en el cual se van anotando las sucesivas transmisiones de propiedad y todos los actos que afectan su estado jurídico (gravámenes y limitaciones, etc.), con un único número de matrícula inmobiliaria. Las funciones operativas del registro son fundamentalmente dos: el registro de documentos públicos referidos a inmuebles y la expedición de los certificados de libertad y tradición de los inmuebles.

e. La Superintendencia de Notariado y Registro – SNR tiene dentro de sus funciones, la formulación de políticas, el diseño de modelos legales y de modernización del servicio, el establecimiento de procedimientos, la definición de sistemas operativos y administrativos, y la asistencia técnica y el control del cumplimiento normativo a las Oficinas de Registro y las Notarías.

f. En relación con el catastro, indicó que las actividades de formación catastral, conservación catastral y actualización de la formación catastral fueron llevadas a cabo durante más de sesenta (60) años por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y a continuación hizo un recuento histórico normativo de la colaboración y el intercambio de información entre las Oficinas de Registro y el IGAC y los Catastros Descentralizados, en procura de tener actualizada la identificación de los inmuebles, principalmente en cuanto a su ubicación, área y linderos, y el certificado catastral, así:

i) El Decreto 1250 de 1970, el primer Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, en cuyo artículo 6º se estableció que en el folio de matrícula inmobiliaria además de los datos del inmueble, se debía indicar su cédula catastral y había que distinguir si el predio era urbano o rural, con la designación de su número o nombre y la descripción de sus linderos, perímetro, cabida y demás elementos de identificación; incluso, si existían, se debían anexar el plano y la descripción catastral.

ii) El Decreto 1711 de 1984, mediante el cual se creó la interrelación Catastro–Registro, con sus mecanismos de intercambio obligatorio de información. Entre varias disposiciones, se estableció que si los linderos de la escritura pública no coincidían con los del certificado catastral, el Registrador de Instrumentos Públicos no podía inscribir el inmueble.

iii) La Instrucción Administrativa Conjunta SNR – IGAC 01-11 de 2010. Este acto administrativo conjunto de las dos entidades se produjo con el objetivo de obtener que el folio de matrícula inmobiliaria identificara una única unidad catastral y reflejara en todo momento la verdadera situación jurídica del predio, y como una respuesta a la problemática del crecimiento injustificado de áreas y la diferencia entre la realidad jurídica y la realidad material del inmueble. La Instrucción explicó el procedimiento tanto catastral como registral para la aclaración y corrección de áreas y linderos.

iv) La Instrucción Administrativa No. 16 del 29 de julio de 2010, mediante la cual se ordenó a los Registradores de Instrumentos Públicos que una vez efectuada la apertura del folio de matrícula inmobiliaria de un predio, se debía asignar su respectivo código catastral, por parte del IGAC y los Catastros Descentralizados, los cuales debían informárselo en el plazo fijado.

121

v) La Resolución No. 70 del 4 de febrero de 2011 del IGAC, por medio de la cual se reglamentó técnicamente las actividades de formación catastral, conservación catastral y actualización de la formación catastral, y se dispuso en el artículo 42 que la inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sanea los vicios de la titulación o la posesión, ni se puede invocar como excepción frente a quien pretenda tener un mejor derecho a la propiedad o la posesión del predio.

vi) La Ley 1579 de 2012, actual Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, la cual estableció la transversalidad del servicio registral (artículo 35), la aplicación de las tecnologías de la información en el servicio público registral (artículo 39) y la interrelación Registro-Catastro, con dos obligaciones principales: las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos deben suministrar a las autoridades catastrales dentro de los diez (10) primeros días de cada mes a través de medios electrónicos, los documentos relativos a las modificaciones de la descripción física de los bienes inmuebles (artículo 65) y, correlativamente, las autoridades catastrales deben informar a las de registro la asignación de los números catastrales correspondientes a los predios que generan una nueva ficha predial (artículo 66). Se mantuvo la norma según la cual si los linderos descritos en la escritura pública no coinciden con los del certificado catastral, el Registrador de Instrumentos Públicos no la puede inscribir (artículo 66).

vii) La Ley 1753 de 2015 sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, fijó como uno de sus objetivos de este que el catastro rural sea concordante con la realidad material de los predios y que haya interoperabilidad de las entidades en la materia. Consagró estas dos normas:

“Artículo 104. Catastro multipropósito. Se promoverá la implementación del catastro nacional con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

El Gobierno nacional, a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) con el apoyo de los catastros descentralizados, podrá realizar las actividades necesarias para la formación y actualización catastral de manera gradual e integral, con fines adicionales a los fiscales señalados en la Ley 14 de 1983, logrando plena coherencia entre el catastro y el registro, mediante levantamientos por barrido predial masivo, en los municipios y/o zonas priorizadas con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme con la metodología definida para el efecto.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la implementación de un Sistema Nacional de Gestión de Tierras (SNGT), cuya base la constituirá la información del catastro multipropósito, del registro público de la propiedad y del ordenamiento territorial”.

“Artículo 105. Rectificación administrativa de área y linderos. Modifíquese el parágrafo del artículo 65 de la Ley 1579 de 2012, el cual quedará así:

‘Parágrafo. Cuando las autoridades catastrales competentes, en desarrollo de la formación y/o actualización catastral rural y urbana, bajo la metodología de intervención por barrido predial masivo con enfoque multipropósito, adviertan diferencias en los linderos y/o área de los predios entre la información levantada en terreno y la que reposa en sus bases de datos y/o registro público de la propiedad, procederán a rectificar dicha información siempre y cuando los titulares del derecho de dominio del predio y sus colindantes manifiesten pleno acuerdo respecto de los resultados de la corrección y esta no afecte derechos de terceros o colinde con bienes imprescriptibles o propiedad de entidades de derecho público, bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos o cuya posesión, ocupación o transferencia estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.

En esos casos, no existiendo conflicto entre los titulares y una vez verificado por la correspondiente autoridad catastral que lo convenido por ellos se ajusta a la realidad física encontrada en terreno, el Registrador de Instrumentos Públicos rectificará conforme a ello la información de cabida y linderos de los inmuebles que repose en sus folios de matrícula inmobiliaria, sin que para ello se requiera de orden judicial.

El procedimiento para la corrección administrativa de linderos y área por acuerdo escrito entre las partes, así como los eventos en los que no sea aceptada, será objeto de reglamento por parte del Gobierno nacional”.

g. A nivel de acciones interinstitucionales, se está realizando el “Proyecto de Interrelación Catastro – Registro – ICARE”, mediante el cual se busca el intercambio de información actualizada de tales actividades oficiales de manera segura y automática, facilitar la consulta rápida de la información y hacer la revisión puntual de la información no concordante en los municipios. En 2014 se revisó y aprobó la información de 33 municipios y está en curso la aprobación final de 76 municipios más.

h. El Superintendente se refirió a los tres (3) predios nombrados con medidas de áreas antiguas, que han motivado estos conflictos de competencias. En relación con el predio del presente conflicto manifestó:

“Predio Corozal (sic) o Cerrejón:

Predio ubicado en el municipio de Barrancas, departamento de la Guajira, sobre el cual se solicita certificación de cabida y linderos para proceder al registro de la Escritura Pública corrida en el año 1866, donde la cabida está expresada en almudes, fanegadas y amojonaduras” (folio 104).

i. Finalmente, el Superintendente de Notariado y Registro resumió la problemática que se presenta sobre la identificación catastral y registral de los predios en nuestro país, en los siguientes términos:

122

“La SNR tiene una función simbiótica con el IGAC, respecto de la identificación y descripción de los predios en Colombia, la SNR da guarda y seguridad jurídica respecto de la propiedad inmueble, mientras que el IGAC adelanta el inventario de predios desde los aspectos económico, físico y jurídico. La SNR colabora en el trámite catastral con el reporte de las mutaciones de predios que se realizan a través de actos jurídicos que ayudan al desarrollo del proceso de conservación catastral, además de adelantar los procesos de Interrelación Catastro – Registro, y realizar control respecto de las actualizaciones o correcciones de áreas y de linderos. Sin embargo en desarrollo de estas acciones misionales, existe latente la siguiente problemática:

La inseguridad jurídica de la propiedad raíz en Colombia se origina por la falta de una descripción legal clara y única de la propiedad, debido a que la descripción señalada en los títulos de propiedad no permite identificar la localización geográfica del predio en forma precisa. Así mismo, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro, como autoridad registral a nivel nacional, identifica los predios por sus linderos históricos sin tener en cuenta el dinamismo de sus cambios y sin realizar una confrontación en campo de sus mediciones, esto debido a que sus competencias funcionales son ajenas para realizar este tipo de verificación.

Por su parte, las autoridades catastrales realizan el inventario de predios con base en sus tres procesos (formación, conservación y actualización catastral) sin embargo la descripción predial no se construye con la información respecto de la relación jurídica de las personas con los predios y las extensiones sobre los cuales realmente ostentan alguna clase de derecho.

Aunado a lo anterior, tampoco existía relación entre la información del registro y el catastro, pese a que por las disposiciones del Decreto 1711 de 1984 se había establecido la obligatoriedad en el intercambio de información. Los atrasos tecnológicos de ambas entidades, la dificultad para compatibilizar y digitalizar su información, y la ausencia de una herramienta técnica adecuada, explicaban el porqué de la inoperancia de esta norma.

En resumen no existe una descripción legal clara y única de la propiedad: el Registro identifica los predios por sus linderos históricos, en tanto que Catastro por sus linderos físicos, y esta información, en muchas ocasiones, no es consistente con la realidad física de los predios.

De igual forma, la falta de precisión o conversión de las medidas rurales antiguas, a los sistemas métricos actuales, resta certeza y seguridad jurídica respecto de la propiedad inmueble en Colombia, que como resultado ocasiona fragilidad en la propiedad particular y pública” (folios 105-106).

b. De la Academia Colombiana de Historia

El doctor Santiago Luque Torres, representante de la Academia Colombiana de Historia en la Audiencia, hizo una exposición de varios asuntos históricos, de los cuales se pueden destacar brevemente los siguientes

- a. En la actualidad, el doctor Luque está trabajando en el levantamiento de un catastro colonial para poder dirimir incertidumbres que afectan a la propiedad de algunos predios y tener una visión histórica de la situación.
- b. El historiador Luis Eduardo Páez escribió un tratado sobre *"Medidas Agrarias Antiguas"*, en el cual indicó que una caballería equivale a 423 hectáreas o a 50 fanegas y que una fanega equivale a 12 almudes, de suerte que una caballería equivale a 600 almudes.
- c. Había diferencias entre las regiones: es así como una caballería en la Sabana de Bogotá era diferente de la utilizada en Tocaima, y hay que ver la situación en la Costa Atlántica donde se han utilizado de tiempo atrás, las medidas de caballerías, fanegas y almudes para la extensión de las fincas.
- d. Una de las dificultades de las medidas antiguas era la medición que se hacía de los predios, utilizando la cabuya por ejemplo, la cual, según que estuviera seca o mojada, daba un valor distinto, lo cual conllevaba en algunos casos, que las propiedades se superpusieran unas sobre otras. Además, ciertas zonas como los pantanos, no se medían físicamente y se daba su medida a ojo, lo cual se hacía también en varios casos por las dificultades topográficas.
- e. El historiador Juan Carrasquilla Botero hizo una parte del plano catastral colonial de la Sabana de Bogotá, el cual implica un problema de tradición jurídica y de cartografía. Respecto de esta última el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC ha adelantado una gran labor.

c. De la Sociedad Geográfica de Colombia

El doctor Marco Polo García R., representante de la Sociedad Geográfica de Colombia, en su exposición en la Audiencia, mencionó varios puntos, de los cuales se pueden destacar sucintamente los siguientes:

- a. Hay tres divisiones de la metrología: científica, industrial y legal, pero es claro que la metrología científica es la llamada a hacer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional – SI.
- b. No se puede definir las unidades antiguas para involucrarlas al Sistema Internacional de Unidades. Lo que se debe hacer es determinar el parámetro de conversión de una unidad a la otra dentro del país.
- c. No se puede tomar como referencia las medidas agrarias antiguas de otros países, pues hay que tener en cuenta que difieren según el lugar. Es así como por ejemplo, la medida *"Caballería"* de Cuba es la mitad de la de España y esta es la mitad de la de México.

12²⁴

d. Se debe definir un patrón de medida y realizar una muy buena investigación para determinar las equivalencias con el menor error posible. Se debe hacer una recopilación de las medidas históricas en nuestro país.

e. En este caso se trata de equivalencias de medidas agrarias antiguas, pero hay otras clases de medidas respecto de las cuales se debiera hacer también las equivalencias.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil en materia de conflictos de competencias administrativas.

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

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

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

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

De acuerdo con las normas anteriores, la Sala es competente para conocer de la presente actuación por tratarse de un conflicto de competencias referente al ejercicio de funciones administrativas, suscitado entre la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y el Instituto Nacional de Metrología – INM, esto es, dos entidades públicas del orden nacional.

La circunstancia de que las dos entidades hagan parte del mismo sector administrativo⁷, ya que se encuentran adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁸, no impide que se pueda configurar un conflicto de competencias entre las dos, dado que ambas tienen personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal⁹, y el control administrativo no está dirigido a la solución de eventuales diferencias o conflictos entre las entidades sino al seguimiento de las políticas y programas gubernamentales¹⁰.

2. Configuración del conflicto

La existencia del conflicto de competencias se presenta conforme lo explicó el Director General del DANE:

“El conflicto de competencias administrativas, de carácter negativo, se configura en la medida en que la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, ante la solicitud de información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC sobre la equivalencia en el sistema métrico decimal de las unidades antiguas como caballería, tabaco y alzada de caballo, consideró que no era competente para ello y decidió enviar solicitud al Instituto Nacional de Metrología – INM, el cual a su vez, estimó que no era competente y devolvió a la mencionada Superintendencia el asunto, por recaer en esta la competencia para determinar lo relacionado con las unidades legales de medida” (folio 4).

⁷ La Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública, establece la noción de sector administrativo en los siguientes términos:

“Artículo 42. Sectores Administrativos. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la Ley (o el Gobierno Nacional) definan como adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área”.

La expresión “o el Gobierno nacional” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-1437 del 25 de octubre de 2000.

⁸ Libro 1 “Estructura del Sector Comercio, Industria y Turismo”, Parte 2 “Sector Descentralizado”, Título 1 “Entidades Adscritas”, del Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo”, artículos 1.2.1.2 (la SIC) y 1.2.1.5 (el INM).

⁹ En relación con la SIC: artículo 1º del Decreto Ley 2153 de 1992, artículo 71 de la Ley 1151 de 2007, artículo 1º del Decreto 4886 de 2011 y artículo 1.2.1.2 del Decreto 1074 de 2015. En relación con el INM, que es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, científico y de investigación: artículo 2º del Decreto Ley 4175 de 2011 y artículo 1.2.1.5 del Decreto 1074 de 2015.

¹⁰ El artículo 103 de la Ley 489 de 1998, Estatuto de la Administración Pública, establece que el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los Ministros y Directores de Departamento Administrativo, ejercerán control administrativo sobre los organismos o entidades que conforman la Administración Pública, y la norma siguiente dispone:

“Artículo 104. Orientación y la finalidad. El control administrativo que de acuerdo con la ley corresponde a los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos se orientará a constatar y asegurar que las actividades y funciones de los organismos y entidades que integran el respectivo sector administrativo se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales, dentro de los principios de la presente ley y de conformidad con los planes y programas adoptados”.

124

3. El objeto del presente conflicto: determinar la entidad competente para establecer la equivalencia entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI.

El asunto planteado en el presente conflicto de competencias, de carácter negativo, se contrae a determinar cuál es la entidad pública competente para efectuar la equivalencia de unas antiguas medidas agrarias o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, como las llamadas “Caballerías”, “Almud”, “Tabacos”, “Alzadas de Caballo”, “Fanegas” y “Cabulladas”, a las medidas o unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, adoptado por los Decretos 1731 de 1967 y 3464 de 1980 y en concordancia con la Ley 1512 de 2012, mediante la cual se aprobó la Convención del Metro firmada en París el 20 de mayo de 1875 y modificada el 6 de octubre de 1921, y el Reglamento Anexo, con la finalidad de establecer la cabida o área actual en el caso concreto del Predio Corazonal o Cerrejón, ubicado en el municipio de Barrancas en el Departamento de la Guajira.

Al respecto se observa que el conflicto se planteó entre el Instituto Nacional de Metrología – INM y la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, en el sentido de que ambas entidades sostuvieron en sus escritos que carecen de competencia para realizar dicha equivalencia de medidas, razón por la cual resulta necesario verificar su naturaleza, objetivo y funciones.

A. El Instituto Nacional de Metrología – INM, su creación, objetivo y funciones, en especial sobre la metrología científica e industrial

El Instituto Nacional de Metrología – INM constituye una entidad pública relativamente reciente como que data de 2011, que es *sui generis* en la medida en que se encuentra especializada por su labor sobre la metrología científica e industrial en el país y su actuación en los respectivos foros internacionales, dado “su carácter técnico, científico y de investigación”, que le atribuyen los artículos 2º del Decreto Ley 4175 de 2011 y 1.2.1.5 del Decreto 1074 de 2015 Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

Uno de los antecedentes de mayor influencia en la creación del Instituto Nacional de Metrología – INM lo constituyó el Documento CONPES No. 3446 del 30 de octubre de 2006, llamado “*Lineamientos para una Política Nacional de la Calidad*”, mediante el cual se hizo un amplio estudio sobre la necesidad de crear una entidad pública para articular y desarrollar la metrología científica e industrial en el país con aprobación internacional. En dicho documento se incluyó dentro del Título III “*Estrategias para la conformación del Subsistema Nacional de la Calidad*”, el Capítulo 6 “*Conformación del Instituto Nacional de Metrología con reconocimiento internacional*”, en el cual se expuso lo siguiente:

“Para articular las actividades de metrología y lograr el reconocimiento internacional se debe:

i) Crear el Instituto Nacional de Metrología como establecimiento público del orden nacional, con independencia presupuestal, administrativa y técnica, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Este instituto será el nodo articulador de la red nacional de laboratorios de referencia, y adelantará actividades de metrología científica e industrial, y de soporte para la aplicación de la metrología legal.

ii) Garantizar la participación del Instituto Nacional de Metrología en los foros internacionales correspondientes.

iii) Garantizar la trazabilidad de las mediciones en Colombia mediante el desarrollo de intercomparaciones con otras entidades y países o grupos económicos.

iv) Obtener la trazabilidad internacional de los patrones nacionales que no la tengan.

v) Asignar recursos económicos para el desarrollo de la metrología¹¹.

Ahora bien, se observó que el Instituto Nacional de Metrología – INM, fue creado no como un establecimiento público sino como una Unidad Administrativa Especial, esencialmente para cumplir las funciones escindidas de la Superintendencia de Industria y Comercio en cuanto a la metrología científica e industrial, cumplir una serie de labores de carácter técnico y científico, divulgar el Sistema Internacional de Unidades, SI, y participar en los foros nacionales e internacionales sobre estas materias, conforme lo establecieron los artículos 2º y 5º del Decreto Ley 4175 de 2011, los cuales fijaron su naturaleza jurídica y su objetivo, así:

“Artículo 2º. Creación Instituto Nacional de Metrología, INM. Para cumplir las funciones escindidas (se refiere a las del artículo 1º sobre metrología científica e industrial que tenía la SIC), créase una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico, científico y de investigación, denominada Instituto Nacional de Metrología, INM, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y presupuestal, adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo”.

“Artículo 5º. Objetivo. El Instituto Nacional de Metrología, INM, tiene por objetivo la coordinación nacional de la metrología científica e industrial, y la ejecución de actividades que permitan la innovación y soporten el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, mediante la investigación, la prestación de servicios metrológicos, el apoyo a las actividades de control metrológico y la diseminación de mediciones trazables al Sistema Internacional de Unidades (SI)”.

¹¹ Documento CONPES No. 3446 del 30 de octubre de 2006, “Lineamientos para una Política Nacional de la Calidad”, página 21.

25

La metrología tiene un campo del conocimiento muy amplio, ya que constituye la ciencia de las mediciones y sus aplicaciones, como se anotó, y comprende jurídicamente tres clases: la científica, la industrial y la legal.

La científica es la *“metrología que se ocupa de la organización y desarrollo de los patrones de medición y de su mantenimiento, además de su diseminación en la cadena metrológica y en todos los niveles de su jerarquía”* y la industrial es la *“metrología especializada en las medidas aplicadas a la producción y control de calidad en la industria para el correcto funcionamiento de los instrumentos de medición y de los procesos productivos”*¹².

El INM es una entidad fundamentalmente técnica, científica y de investigación y tiene un objetivo muy extenso en la medida en que tiene a su cargo la coordinación de la ejecución de la metrología científica e industrial en el país. Así lo establece el artículo 2.2.1.7.11.1 del Decreto 1074 de 2015 Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, modificado por el Decreto 1595 de 2015:

“Artículo 2.2.1.7.11.1. Autoridad nacional en metrología científica e industrial. El Instituto Nacional de Metrología (INM) es la autoridad competente para coordinar la ejecución de la metrología científica e industrial a nivel nacional, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto número 4175 de 2011.

El Instituto Nacional de Metrología proporcionará a los laboratorios, a los centros de investigación y a la industria, los materiales de referencia, servicios de ensayos de aptitud/comparación interlaboratorios y la calibración a los patrones de medición, cuando estos no puedan ser proporcionados por los laboratorios o proveedores de servicios acreditados que conforman la red”.

Ahora bien, cuando se aprecian las funciones generales conferidas al Instituto Nacional de Metrología – INM, en número de veintidós (22), por el artículo 6° del Decreto Ley 4175 de 2011 y las funciones de los artículos 2.2.1.7.6.1 a 2.2.1.7.6.15 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo¹³, sobre metrología científica e industrial, se encuentra que tiene asignadas varias funciones relacionadas entre sí e inscritas dentro del carácter técnico, científico y de investigación del Instituto que lo facultan para hacer un estudio a fondo de las medidas agrarias antiguas y de las unidades del Sistema Internacional de Unidades – SI, para establecer las equivalencias entre unas y otras, de manera que los resultados del estudio sirvan

¹² Definiciones 53 y 54 del artículo 2.2.2.1.7.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, modificado por el Decreto 1595 de 2015.

¹³ Estos artículos, en cuanto se refieren específicamente a las metrología científica e industrial, corresponden a los artículos 2.2.1.7.11.1 a 2.2.1.7.11.6 sobre dichas metrología del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, de acuerdo con la modificación hecha por el artículo 3° del Decreto 1595 de 2015, los cuales rigen desde el 5 de octubre de 2015, conforme al parágrafo transitorio del artículo 5° de este último.

para que se efectúen las mediciones del área de los predios y la longitud de sus linderos de acuerdo con las medidas del Sistema Internacional, a efectos de realizar el registro de la propiedad inmueble por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y la formación catastral a cargo del IGAC y los Catastros Descentralizados.

Es así como dentro de las amplias funciones generales del Instituto, relacionadas por el artículo 6º del Decreto Ley 4175 de 2011, se encuentran las siguientes:

"Artículo 6º. Funciones Generales. El Instituto Nacional de Metrología, INM, cumplirá las siguientes funciones generales:

1. Participar en la formulación de las políticas en materia metroológica y ser el articulador y ejecutor de la metrología científica e industrial del país.

2. Desarrollar las actividades de metrología científica e industrial para el adelanto de la innovación y el desarrollo económico, científico y tecnológico del país, en coordinación con otras entidades y organismos.

3. Asegurar la trazabilidad internacional de los patrones nacionales de medida y representar los intereses del país en los foros nacionales e internacionales de metrología científica e industrial.

(...)

5. Actuar como centro de desarrollo tecnológico de la metrología científica e industrial y en tal calidad, apoyar y asesorar al Gobierno Nacional y a otras entidades o personas en el desarrollo científico y tecnológico del país.

(...)

8. Asegurar la trazabilidad de las mediciones al Sistema Internacional de Unidades (SI) definido por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM) y hacer su divulgación.

(...)

13. Asesorar y prestar servicios de asistencia técnica a las entidades que lo soliciten, en aspectos científicos y tecnológicos de las mediciones y sus aplicaciones.

(...)

16. Realizar estudios técnicos necesarios para establecer los patrones de medida y solicitar a la Superintendencia de Industria y Comercio su oficialización.

(...)

18. Realizar estudios sobre las necesidades de medición de los diferentes sectores de la economía que se requieran y publicar documentos de consulta.

19. Apoyar y desarrollar actividades de ciencia, tecnología e innovación en lo de su competencia, como integrante del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

20. Establecer y mantener la jerarquía de los patrones de medida, de acuerdo con las recomendaciones técnicas internacionales.

(...)” (Resalta la Sala).

26

Este conjunto de funciones interrelacionadas del Instituto Nacional de Metrología – INM, y en especial las asignadas en los numerales 1, 2, 5, 13, 16, 18 y 19, le confieren la facultad legal para hacer el estudio y establecer las equivalencias entre las mencionadas medidas agrarias antiguas y las del Sistema Internacional de Unidades –SI.

En síntesis, la Sala encuentra que el Instituto Nacional de Metrología – INM es competente para establecer las equivalencias entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, denominadas “Caballerías”, “Almud”, “Tabacos”, “Alzadas de Caballo”, “Fanegas” y “Cabulladas”, y las medidas o unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI.

Resulta oportuno destacar que en este mismo sentido, el Ingeniero Edgar Gregorio Carrillo Moncada, Director General (E) del Instituto Nacional de Metrología – INM, expresó en la Audiencia Pública que el Instituto aceptaba los planteamientos de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC y admitía tener la competencia para establecer la equivalencia entre las medidas costumbristas o históricas de superficie y las unidades del Sistema Internacional de Unidades – SI. Al respecto manifestó lo siguiente:

“Estamos totalmente de acuerdo con la Superintendencia, desde el año 2012, desde que se creó el Instituto, (este) tendría implícitamente el deber de hacer estas funciones y establecer estas equivalencias. Realmente estamos de acuerdo con la Superintendencia (en que) no son medidas acostumbradas que estén dentro del Instituto de Pesas y Medidas Internacional sino que son medidas históricas que hay que, dentro de todo el método científico e industrial, establecer estas equivalencias para lo cual el Instituto tendría que hacer toda una investigación (...). Entonces, de hecho, revisando todos los antecedentes somos quienes tenemos la competencia para establecer y determinar estas equivalencias dentro del sistema métrico y de metrología para lo cual fue creado el Instituto”.

De esta forma queda clara y además, aceptada, la competencia del Instituto Nacional de Metrología – INM para adelantar el estudio de las referidas medidas agrarias antiguas y las del Sistema Internacional de Unidades –SI y establecer las correspondientes equivalencias.

B. La Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, su naturaleza jurídica y sus funciones, en especial sobre la metrología legal

La Superintendencia de Industria y Comercio – SIC es una entidad pública de carácter técnico, con personería jurídica¹⁴, adscrita al Ministerio de Comercio,

¹⁴ Artículo 71 de la Ley 1151 del 24 de julio de 2007, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

Industria y Turismo¹⁵, que goza de autonomía administrativa, financiera y presupuestal¹⁶.

El artículo 1.2.1.2 del Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo"*, el cual, conforme a su artículo 3.1.2, entró a regir desde su publicación ese mismo día en el Diario Oficial No. 49.523, estableció el objetivo de la Superintendencia de Industria y Comercio, el cual consiste en que esta *"salvaguarda los derechos de los consumidores, protege la libre y sana competencia, actúa como autoridad nacional de la propiedad industrial y defiende los derechos fundamentales relacionados con la correcta administración de datos personales (Decreto 4886 de 2011, artículo 1º)"*.

Este objetivo se refleja en su primera función establecida por el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 4886 de 2011, *"Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"*,¹⁷ la cual es la siguiente:

"1. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de la competencia, la propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones".

Ahora bien, las demás funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio mencionadas en el artículo 1º del Decreto 4886 de 2011, en un número total de sesenta y siete (67), tienen que ver con las actividades de industria y comercio como dice su denominación legal, y se relacionan estrechamente con las asignadas dentro de su objetivo y en la primera atribución transcrita.

No aparece dentro de tales funciones la de establecer equivalencia entre medidas agrarias antiguas o de medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI. Tan solo se mencionó en el numeral 6º del artículo 14 del Decreto 4886 de 2011, dentro de las funciones del Despacho del Superintendente Delegado para el Control y Verificación de

¹⁵ El Libro 1, Parte 2, Título 1, del Decreto 1074 del 26 de mayo de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo"*, menciona dentro de las entidades adscritas al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a la Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 1.2.1.2).

¹⁶ Artículo 1º del Decreto Ley 2153 del 30 de diciembre de 1992, *"Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio y se dictan otras disposiciones"*.

¹⁷ La Sala cita el Decreto 4886 de 2011 por cuanto no se encuentra derogado por el Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, ya que contiene las funciones generales y las funciones específicas de los cargos de la entidad, lo cual constituye una normatividad relacionada *"con la estructura, configuración y conformación y funciones"* de la misma, que se encuentra exceptuada de la derogatoria reglamentaria integral del citado Decreto Único, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 3.1.1 de este.

127

Reglamentos Técnicos y Metrología Legal la de “determinar los múltiplos y submúltiplos de las unidades legales de medida del Sistema Internacional de Unidades, las unidades legales de medida que no están cubiertas por el Sistema Internacional de Unidades SI y **las unidades acostumbradas de medida**, así como sus múltiplos y submúltiplos, de conformidad con el sistema de pesas y medidas establecido en la ley” (Resalta la Sala).

Al respecto se observa que los artículos 68-4 y 69 del Estatuto del Consumidor hicieron referencia precisamente a “*las unidades acostumbradas de medida*”.

En efecto, la Ley 1480 del 12 de octubre de 2011, “*Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones*”, dentro del Título IX “*Aspectos relacionados con el Subsistema Nacional de Calidad*”, trajo el Capítulo I “*Metrología*”¹⁸, el cual contiene, entre otros, los artículos 68 y 69 que establecieron lo siguiente:

“Artículo 68. Unidades legales de medida. De conformidad con la normativa andina sobre la materia, las unidades legales de medida comprenden:

1. Las unidades del Sistema Internacional de Unidades (SI), adoptadas por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la BIPM y recomendadas por la Organización Internacional de Metrología Legal, OIML;
2. Los múltiplos y submúltiplos del Sistema Internacional de Unidades (SI) y su notación, los cuales deben cumplir con las recomendaciones de la Convención del Metro y los Organismos Internacionales de Normalización;
3. Las unidades usadas para cantidades que no están cubiertas por el SI, establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, basadas preferentemente en normas técnicas internacionales, y

4. Las unidades acostumbradas establecidas por la Superintendencia de Industria y Comercio. (Destaca la Sala)

Parágrafo. Mientras la Superintendencia de Industria y Comercio establece las unidades legales de medida a que hace referencia este artículo, se aplicarán las vigentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley” (Destaca la Sala).

“Artículo 69. Unidades acostumbradas de medida. Las unidades acostumbradas de medida podrán incluir unidades específicas para aplicaciones particulares, que sean requeridas:

1. Por las necesidades del comercio internacional;
2. Para usos específicos tales como la navegación aérea o marítima, salud, o aplicaciones militares;
3. Por razones de investigación científica, o
4. Por razones de seguridad.

La posibilidad de mantener o usar las unidades acostumbradas de medida deberá ser revisada periódicamente por la Superintendencia de Industria y Comercio”.

¹⁸ De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, DRAE, la Metrología es la “*Ciencia que tiene por objeto el estudio de los sistemas de pesas y medidas*”, y, según se vio, el numeral 52 del artículo 2.2.1.7.2.1 del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015 modificado por el Decreto 1595 de 2015, la define como la “*ciencia de las mediciones y sus aplicaciones*”.

Sin embargo, es necesario interpretar estas normas dentro del contexto del Estatuto del Consumidor que hizo referencia claramente a las actividades de industria y comercio y no guarda relación con las medidas agrarias antiguas o las medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, que es otro tema muy distinto, lo cual, aunado a la enumeración de las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en el artículo 1º del Decreto 4886 de 2011 y en los artículos 2.2.1.7.7.1 a 2.2.1.7.7.17 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario de dicho Sector, referentes a la metrología legal¹⁹, permite concluir que esta Superintendencia carece de competencia para determinar las equivalencias entre tales medidas y las establecidas en el Sistema Internacional de Unidades, SI.

Por último, se observa que le asiste razón a la SIC cuando expresó que en los conflictos de competencias planteados, el asunto no se refiere propiamente a establecer unidades acostumbradas de medida por parte de la SIC, sino a determinar la equivalencia, esto es, la igualdad entre *“las medidas costumbristas denominadas caballería, almud, fanegas, tabacos, alzadas de caballo y cabulladas”* y las unidades del SI en su respectiva magnitud.

4. Conclusión

En conclusión, la Sala encuentra que el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM es la entidad pública competente para establecer las equivalencias técnicas entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, denominadas *“Caballerías”, “Almud”, “Tabacos”, “Alzadas de Caballo”, “Fanegas”* y *“Cabulladas”*, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI.

La Sala observa que las autoridades judiciales y administrativas, en desarrollo de un procedimiento judicial o una actuación administrativa, pueden acudir al Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM, para que este, en razón de la mencionada competencia, certifique la equivalencia entre una o varias medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, y de esta forma, en el caso específico del presente conflicto, se podría efectuar la medición actual de la cabida y los linderos que permitiera realizar el registro inmobiliario y el procedimiento de formación catastral, con la definición correcta del componente físico, del predio denominado *“Predio Corazonal o Cerrejón”*, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira).

¹⁹ Estos artículos, en cuanto se refieren específicamente a la metrología legal, corresponden a los artículos 2.2.1.7.14.1 a 2.2.1.7.14.7 sobre dicha metrología del Decreto Único Reglamentario 1074 de 2015, de acuerdo con la modificación hecha por el artículo 3º del Decreto 1595 de 2015, los cuales rigen desde el 5 de octubre de 2015, conforme al parágrafo transitorio del artículo 5º de este último.

En efecto, el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM, dada su naturaleza de entidad pública de carácter técnico, científico y de investigación y la competencia en las materias a su cargo, concretamente en la que ha sido objeto de análisis, puede emitir dentro de procesos judiciales o actuaciones administrativas, un *“Informe Técnico o Científico”* o un *“Dictamen Pericial”*²⁰, según la solicitud que le hagan el juez o la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, el cual, en la parte pertinente, señala lo siguiente:

“Artículo 243. Modificado por el Decreto Ley 2282/89, art. 1º, num. 113. Informes técnicos y peritaciones de entidades y dependencias oficiales. Los jueces podrán solicitar, de oficio o a petición de parte, informes técnicos o científicos sobre avalúos y otros hechos de interés para el proceso, a los médicos legistas, a la Policía Judicial, al Instituto Geográfico ‘Agustín Codazzi’ y en general a las entidades y dependencias oficiales que dispongan de personal especializado, y a las que tengan el carácter de consultoras del gobierno.

Tales informes deberán ser motivados y rendirse bajo juramento, que se entenderá prestado por el solo hecho de la firma, y se pondrán en conocimiento de las partes por el término de tres días para que puedan pedir que se complementen o aclaren.

También podrá el juez utilizar los servicios de dichas entidades y dependencias oficiales, para peritaciones que versen sobre materias propias de la actividad de aquéllas, con tal fin las decretará y ordenará librar el oficio respectivo para que el director de las mismas designe el funcionario o los funcionarios que deben rendir el dictamen, de lo cual se dejará constancia escrita.

Dichos funcionarios deberán rendir el dictamen en el término que el juez les señale, el cual se considerará rendido bajo la gravedad del juramento de que trata el numeral 3º del artículo 236, por el solo hecho de la firma, y se remitirá al juez por conducto del mismo director.

*(...)*²¹.

²⁰ La peritación “es una actividad de personas especialmente calificadas, en razón de su técnica, su ciencia, sus conocimientos de arte, es decir, de su experiencia en materias que no son conocidas por el común de las gentes”. Devis Echandía, Hernando. Teoría General de la Prueba Judicial. Tomo II. Sexta edición. Editorial Temis, Bogotá D.C., 2015, página 293.

²¹ Resulta oportuno mencionar que el Código General del Proceso, Ley 1564 de 2012, que entra en vigencia en todo el país, el 1º de enero de 2016, de conformidad con el Acuerdo PSAA15 10392 del 1º de octubre de 2015 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, contiene una disposición sobre las peritaciones de entidades y dependencias oficiales, en el artículo 234, y otra sobre la llamada “Prueba por informe”, en el artículo 275, según el cual “el juez podrá solicitar informes a entidades públicas o privadas, o a sus representantes, o a cualquier persona sobre hechos, actuaciones, cifras o demás datos que resulten de los archivos o registros de quien rinde el informe, salvo los casos de reserva legal (...)”.

Conviene anotar que esta disposición tiene aplicación también en las actuaciones administrativas, conforme al artículo 40 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, el cual establece que en tales actuaciones son *“admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”*.

De otra parte, las mencionadas equivalencias establecidas por el Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM serían aplicables de manera general, en los predios de regiones o lugares del país en donde aún se utilizan las medidas agrarias antiguas, si el Gobierno Nacional expide el Decreto que constituya la oficialización de tales equivalencias y la reglamentación, en este aspecto, **i)** de la función de metrología científica del Instituto Nacional de Metrología – INM, establecida en los artículos 1º, 2º, 5º, 6º numerales 1 a 3, 5, 8, 13, 16, 18 a 20, del Decreto Ley 4175 de 2011, arriba citados, **ii)** de las funciones de registro de la propiedad inmueble de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, referentes a los datos de cabida y linderos del predio que debe contener la matrícula inmobiliaria, conforme lo disponen, entre otras normas legales, los artículos 8º y 66 de la Ley 1579 de 2012, Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos²², y **iii)** de la función del catastro, en especial en cuanto se refiere a la formación catastral y la identificación física de los predios, por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC y los Catastros Descentralizados, de conformidad, entre otras normas legales, con los artículos 5º y 6º numeral 7 del Decreto Ley 2113 de 1992²³.

²² La Ley 1579 del 1º de octubre de 2012, *“Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”*, establece:

“Artículo 8º. Matrícula inmobiliaria.

(...)

Inciso tercero: Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse.

(...)”.

“Artículo 66. Números catastrales.

(...)

Inciso tercero: En adelante en todos los folios de matrícula deberán consignarse los datos relativos a la descripción, cabida y linderos del predio de que se trate, los cuales se transcribirán en su totalidad a excepción de los inmuebles derivados del régimen de propiedad horizontal donde bastará la cita de la escritura pública que los contenga”.

²³ El Decreto Ley 2113 del 29 de diciembre de 1992, *“Por el cual se reestructura el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”*, dispone:

“Artículo 5º. Objetivo. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene como objetivo cumplir el mandato constitucional referente a la elaboración y actualización del mapa oficial de la República; desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georreferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial”.

“Artículo 6º. Funciones del Instituto. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior, el Instituto tendrá las siguientes funciones:

Adicionalmente, el Decreto en mención sería expedido por el Gobierno Nacional en cumplimiento del compromiso internacional que ha adquirido en virtud de la aprobación de la Convención del Metro por la Ley 1512 de 2012, que significa fundamentalmente, la utilización general en nuestro país de las medidas del sistema métrico decimal o más exactamente, de las medidas o unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, y la aplicación de las directrices adoptadas por la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM), con sede en París.

La oficialización de las equivalencias establecidas por el Instituto Nacional de Metrología – INM entre las medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, mediante un Decreto, sería la forma jurídica por parte del Gobierno, de disponer la aplicación obligatoria de la Convención del Metro, respecto de los predios cuyas medidas del área y los linderos se encuentran en la actualidad en parámetros diferentes a los de dicho Sistema.

La oficialización de las mencionadas equivalencias por medio de un Decreto gubernamental, se apoya también en la aludida Ley 1512 de 2012, ya que al ser una aplicación de la Convención del Metro, sigue los lineamientos de uniformidad mundial de las medidas, propósito esencial de la Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM), la cual fue creada por esa Convención en 1875 y tiene, conforme lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-822 de 2012, que declaró la exequibilidad de la Convención y la Ley aprobatoria, *“como objeto y tarea principal asegurar en todo el mundo la uniformidad de las medidas, así como la trazabilidad en el Sistema Internacional de Unidades (SI)”* (Subrayado de la Corte).

El Decreto que se basaría evidentemente en el estudio técnico, científico y de investigación que realizaría el Instituto Nacional de Metrología – INM, oficializaría con fuerza normativa las equivalencias, las cuales servirían para hacer la medición del área y de la longitud de los linderos de los aludidos predios en unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI²⁴.

Finalmente, conviene agregar que en el caso concreto del predio objeto del presente conflicto de competencias, si no se ha acudido al Instituto Nacional de Metrología – INM para que rinda un *“Informe Técnico o Científico”* o un *“Dictamen Pericial”*, dentro de un proceso judicial o una actuación administrativa, conforme se

(...)

7. Ejercer las funciones de autoridad máxima catastral en el país; reglamentar, formar, actualizar y conservar el catastro en el territorio nacional, elaborando el inventario de la propiedad inmueble con sus atributos físicos, económicos, jurídicos y fiscales y expedir las normas que deberán seguir las autoridades locales cuando les correspondan las funciones de formación, actualización y conservación catastrales;

(...).”

²⁴ Resulta oportuno anotar que el artículo 29 de la Resolución del IGAC No. 70 de 2011 prevé expresamente para la formación catastral, su actualización y conservación, lo siguiente:

“Artículo 29. Sistema de medida. Las dimensiones de los terrenos y de las construcciones o edificaciones deberán expresarse en unidades del sistema métrico decimal”.

analizó en precedencia, dicho Decreto serviría para efectuar de manera adecuada la medición de la cabida y los linderos con miras al registro inmobiliario y la formación catastral, del predio denominado “Predio Corazonal o Cerrejón”, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira).

5. Definición de competencia y términos legales

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

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

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

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

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34²⁵ del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

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

²⁵Ley 1437 de 2011, Artículo 2°. “Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.” Artículo 34: “Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.”

30

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

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR que el Instituto Nacional de Metrología – INM es la entidad competente para establecer las equivalencias técnicas entre las medidas agrarias antiguas o medidas costumbristas o históricas de superficie de tierras, denominadas “*Caballerías*”, “*Almud*”, “*Tabacos*”, “*Alzadas de Caballo*”, “*Fanegas*” y “*Cabulladas*”, y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI.

SEGUNDO: DECLARAR que las autoridades judiciales y administrativas, en desarrollo de un procedimiento judicial o una actuación administrativa, pueden acudir al Instituto Nacional de Metrología de Colombia – INM, para que este, en razón de la mencionada competencia, certifique la equivalencia entre una o varias medidas agrarias antiguas y las unidades del Sistema Internacional de Unidades, SI, y de esta forma, en el caso específico del presente conflicto, efectuar la medición actual de la cabida y los linderos que permita realizar el registro inmobiliario y el procedimiento de formación catastral, con la definición correcta del componente físico, del predio denominado “Predio Corazonal o Cerrejón”, localizado en el municipio de Barrancas (Guajira).

TERCERO: EXHORTAR al Gobierno Nacional para que prohíba los procedimientos administrativos tendientes a que se determinen las equivalencias a que se refiere este conflicto, por manera que se concluya con la expedición del Decreto que oficialice la aplicación de las mismas.

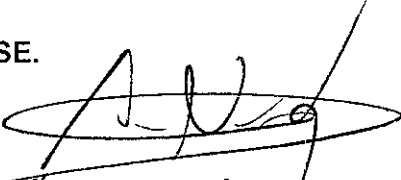
CUARTO: ENVIAR el expediente de esta actuación al Instituto Nacional de Metrología – INM, para lo de su competencia

QUINTO: COMUNICAR esta decisión, con copia de la misma, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, al Instituto Nacional de Metrología – INM, a la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, a la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, a la Academia Colombiana de Historia y a la Sociedad Geográfica de Colombia.

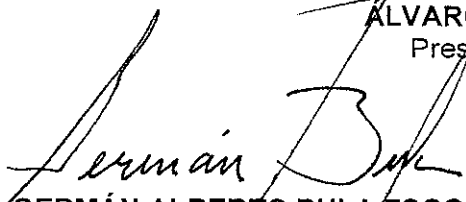
SEXTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr, según el caso, a partir del día siguiente a aquél en que se comuniqué la presente Decisión.

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.



ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala



GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado



LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala