



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

San Juan de Pasto, marzo 28 de 2019.

Oficio N° P24J2RT 004 – 19

Doctor

LUIS ANDRÉS ZAMBRANO CRUZ

Juez Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras

Ciudad

Concepto:	P24J2RT 004 – 19
Proceso:	Restitución de Tierras
Radicado:	2016-00008
Solicitante:	María Aura Elisa Ortega Barrionuevo
ID	165701
Predios:	“Casa” y “Solar” ubicados en la cabecera municipal de El Tablón de Gómez, departamento de Nariño
Relación Jurídica:	Propiedad, ocupación
Condición especial:	Ninguna

1. ASUNTO.

En calidad de representante del Ministerio Público, con fundamento en el numeral 7° del artículo 277 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1° del artículo 24, numeral 11.3 del artículo 29, el inciso 1° del artículo 37 del Decreto 262 de 2000 y el artículo 86 literal d) de la Ley 1448 de 2011, me permito proferir **CONCEPTO** dentro de la solicitud de Restitución y Formalización de Tierras formulada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas Dirección Territorial Nariño (en adelante UAEGRTD o URT), en nombre y representación de la señora María Aura Elisa Ortega Barrionuevo, identificada con la cédula de ciudadanía 27.189.853, respecto al predio denominado “Casa Solar” ubicado en la cabecera municipal de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño.

2. ANTECEDENTES

2.1. De la demanda

La solicitud de restitución presentada por la Unidad de Restitución de Tierras, a través de su Dirección de la Territorial Nariño y a nombre de María Aura Elisa Ortega Barrionuevo, contiene, entre otros, los siguientes apartes:

2.1.1. Contexto de violencia en la zona



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

El municipio de El Tablón de Gómez se ha visto directamente afectado por el conflicto armado desde 1980, año en que el Ejército de Liberación Nacional – ELN – se instaló en la vereda La Victoria, para 1998 llegó al municipio el Frente 2 de las FARC, quienes instauraron su base militar en territorio aledaño a las instalaciones del ELN, desencadenando con ello disputas de poder sin que se registraran combates. La presencia de las FARC para la época atendió a la rentabilidad de la producción de látex y facilidades de distribución del producto por encontrarse el municipio de El Tablón en una zona estratégica entre la Bota Cucana y El Valle de Sibundoy.

En el año 2000, se fortaleció la estructura del Frente 2 de las FARC, quienes se tomaron la estación de Policía y desalojaron a los militares de la zona, convirtiéndose así este agente ilegal en la autoridad reguladora de la vida social de los habitantes durante tres años.

Para el año de 2003, regresó el Ejército al municipio y se instaló una nueva Estación de Policía, lo que dio paso a enfrentamientos violentos en la zona rural entre miembros de la fuerza armada y la célula de las FARC que ostentaba el poder. Los combates alcanzaron su auge entre el 14 al 26 de abril y conllevaron los desplazamientos de pobladores, que en su mayoría buscaron refugio en la vereda de La Cueva.

2.1.2 Hechos relevantes del caso

Los hechos relevantes contenidos en la solicitud elevada por la UAEGRTD Territorial Nariño, se pueden sintetizar así:

La solicitante María Aura Elisa Ortega Barrionuevo vivía en la cabecera municipal de EL Tablón de Gómez junto con su núcleo familiar. En el año 2002, miembros de las FARC se presentaron en la zona y se dirigieron a la vivienda contigua al predio de la solicitante, en donde asesinaron a su vecino, hecho que fue presenciado por la solicitante y su hija. Como consecuencia de su presencia en el lugar de los hechos, los guerrilleros se llevaron a las mujeres al campamento donde las obligaron a cocinar para miembros del grupo armado y desarrollar otros trabajos; al cabo de 8 días fueron dejadas en libertad no sin antes advertirles que en el evento de revelar información sobre el homicidio de su vecino, serían asesinadas.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En razón de tal amenaza María Aura Elisa Ortega Barrionuevo con el fin de salvaguardar su vida, la de su hija y de sus nietos, el 01 de octubre de 2002, se desplazó junto con su núcleo familiar a la ciudad de Pasto, a la casa de su hermana Liliana Ortega, donde permaneció por un periodo de tres años para posteriormente regresar al municipio de El Tablón de Gómez.

Respecto a la forma de adquisición del predio "Casa solar", la solicitante María Aura Elisa Ortega Barrionuevo ocupó el predio baldío desde el 7 de febrero de 1996, tras adquirirlo por compraventa hecha al señor Laureano Ananías Martínez mediante documento privado. Ante la explotación económica continua, la Alcaldía del municipio de El Tablón de Gómez adjudicó la porción del terreno denominado "casa" equivalente a 0.0071 Ha., a través de la Escritura Pública 265 del 22 de diciembre de 2006 de la Notaría Única de San José de Albán, ostentando la solicitante, desde entonces, el derecho de propiedad sobre la referida porción del inmueble.

Sobre la parte restante del predio denominada "Solar", por tratarse de un inmueble ejidal que no fue objeto de la adjudicación, a la solicitante le asiste el derecho de ocupación, dado que sobre el mismo, desde su adquisición ha desarrollado actos de señor y dueño de forma pública, pacífica e ininterrumpida, sin que tuviere problemas con los vecinos y colindantes.

2.1.3. Pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos, la Unidad de Restitución de Tierras solicitó la protección del derecho fundamental a la restitución y formalización de tierras a favor de la solicitante María Aura Elisa Ortega Barrionuevo y su compañero permanente. En consecuencia, deprecó del juez transicional, entre otras, las siguientes pretensiones:

i.- Ordenar al municipio de El Tablón de Gómez la formalización del predio "Solar" y realizar la respectiva titulación del inmueble, y remitir copia de la resolución expedida para tal fin a la solicitante; ii.- Ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos públicos de La Cruz la inscripción de la resolución que sea expedida por parte de la alcaldía municipal respecto al predio "Solar" en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, el registro en el folio de matrícula inmobiliaria 246-20714 de la sentencia que reconozca el derecho a favor de la solicitante sobre el predio denominado "casa", la asignación de un nuevo folio de matrícula inmobiliaria; ii.- Ordenar en la sentencia el englobe de las porciones de terreno



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

que conforman el predio "Casa Solar"; iv.- Ordenar al IGAC la asignación de un nuevo número de cédula catastral para el predio resultante del englobe, la actualización de los registros cartográficos y alfanuméricos, en especial, el área del predio restituido, el folio de matrícula inmobiliaria y los titulares del derecho.

Adicionalmente, como medidas reparadoras de carácter individual y colectivo solicitó, entre otras, que se ordene a diversas entidades competentes individualmente o en coordinación con otras, del orden nacional, departamental y municipal, tales como, Alcaldía, Gobernación, UAEGRTD, SENA, Ministerios de Salud y Protección Social y Trabajo, la inclusión de la solicitante y su grupo familiar en programas, beneficios y subsidios, tendientes a la estabilización socioeconómica y otras de beneficio para la comunidad, tales como el Plan de Retorno, inclusión en proyectos productivos y su asistencia técnica.

2.1.1. Fundamentos jurídicos de la solicitud de la Unidad de Restitución de Tierras

Como sustento, la Unidad de Restitución de Tierras invocó normatividad internacional y de Derecho Humanos y de Derecho Internacional Humanitarios como el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y demás que integra el bloque de constitucionalidad, así como la normatividad nacional concordante y aplicable al caso.

Refirió también los *Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas*, los principios 1, 2, 4, 5, 10, 12, 13, 15, 17, y 20, acogidos en la resolución 2005/21 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En el nivel interno invocó la Ley 1448 del 2011 y los artículos 2, 58, 60, 64 y 66 de la Constitución Política de Colombia.

3. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

3.1. Facultad del Ministerio Público.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

El presente concepto se emite con fundamento en el numeral 7° del artículo 277 de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 1° del artículo 24, numeral 11.3 del artículo 29, el inciso 1° del artículo 37 del Decreto 262 de 2000¹ y el artículo 86 literal d) de la Ley 1448 de 2011.

3.2. Competencia del Juzgado.

De conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley 1448 de 2011, el Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto, con jurisdicción en el departamento de Nariño, es competente para asumir el conocimiento y adoptar una decisión de fondo en el presente caso, como quiera que en el proceso de restitución y formalización de tierras no se presentaron opositores que pretendieran hacer valer mejor o igual derecho que la solicitante respecto del predio denominado “Casa Solar” ubicado en la cabecera municipal de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño.

3.3. Problema jurídico.

Corresponde analizar si se cumplen los presupuestos constitucionales y legales para que opere la medida de reparación integral en favor de la solicitante señora María Aura Elisa Ortega Barrionuevo en su condición de víctima del conflicto armado interno, tendiente a obtener la restitución jurídica y material del predio denominado “Casa Solar” que ostentaba con antelación a su abandono.

3.4. Marco jurídico conceptual

Para dilucidar el problema jurídico planteado, en el presente acápite se abordará en el caso concreto, el análisis de los requisitos adjetivos y sustanciales de procedencia de la acción de restitución.

3.4.1. Requisitos adjetivos

Se ha cumplido el requisito de procedibilidad, al que se refiere el inciso 5° del art. 76 de la Ley 1448 de 2011, tal y como se desprende de las resoluciones RÑ 720 del 25 de mayo de 2015 y RÑ 873 del 09 de julio de 2015 respecto a los predios “Casa” y “Solar”,

¹ Además, la denominación y delegación de funciones en las procuradurías judiciales, están establecidas en la Resolución 017 de 2000, modificada y adicionada por la Resolución 437 de 2013



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

expedidas por el Director Territorial de Nariño de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, donde manifiesta que la solicitante y su grupo familiar se encuentran inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonas Forzadamente, con una relación jurídica de propiedad sobre el primero y de ocupación sobre el segundo.

El proceso fue admitido mediante auto del 08 de marzo de 2016, la publicación del edicto se realizó los días 02 y 03 de abril de 2016 y se abrió a pruebas mediante auto calendado 21 de febrero de 2019. En este sentido, se precisa que, a la fecha, el proceso se encuentra ajustado plenamente a lo establecido en los artículos 75 al 90 de la Ley 1448 de 2011, de forma que no se observan irregularidades o deficiencias que constituyan causal de nulidad. Agotado el término establecido en el artículo 87 de la Ley 1448 de 2011, se evidencia que no se ha presentado opositor alguno.

3.4.2. Requisitos sustanciales

La Corte Constitucional, en diversas oportunidades ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la restitución. Así lo explica la sentencia T-085 de 2009, en donde se estudió un caso de desplazamiento forzado:

"El derecho a la restitución, dentro de la noción de reparación, de las personas víctimas del desplazamiento forzado comprende, entre otros, "el derecho fundamental a que el Estado conserve su derecho a la propiedad o posesión y les restablezca el uso, goce y libre disposición de la misma...", como quiera que al constituir el abandono del lugar de residencia la característica esencial del desplazamiento forzado, la primera medida que se ha de adoptar es la salvaguarda de la misma, independientemente de los servicios sociales que el Estado está obligado a prestar, como lo es la atención humanitaria y la estabilización socioeconómica".

Ahora bien, tomando en cuenta que el derecho a la restitución de las víctimas constituye un componente preferencial y esencial del derecho a la reparación integral, la Corte Constitucional, en sentencia C-715 de 2012, compiló las siguientes reglas:

"(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

restitutiva. (ii) Lo restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva, (iii) El Estado debe garantizar el acceso o una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que lo restitución fuere materialmente imposible o cuando lo víctima de manera consciente y voluntario optare por ello, (iv) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de bueno fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias, (v) **la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes,** (vi) en caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados, (vii) el derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente". (Negrillas no textuales)

En este sentido, la Ley 1448 de 2011, conocida también como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, estableció un marco de justicia transicional orientado a garantizar la reparación integral de las víctimas del conflicto armado en Colombia. En este sistema normativo, el proceso de restitución y formalización de tierras es una respuesta del Estado a un fenómeno masivo de violaciones al derecho de propiedad rural. Dicho proceso se revistió con una naturaleza esencialmente constitucional, teniendo en cuenta además que uno de los fines esenciales del Estado es garantizar la efectividad de los principios y derechos asegurando la vigencia de un orden justo, en el caso concreto, se trata de la protección del derecho fundamental a la reparación integral, más específicamente, a la restitución de la tierra.

Sobre el particular, se ha dicho que *"el proceso de restitución consagrado en la Ley 1448 de 2011 es una acción constitucional, enmarcada dentro de la justicia transicional, cuya*



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

*finalidad exclusiva es hacer efectivo el derecho social fundamental a la restitución*².

En este sentido, la línea axiológica son los principios constitucionales, no los del derecho civil; por ende, las decisiones de los jueces transicionales no solo tienen el alcance de resolver conflictos particulares, sino materializar una política del Estado de reparación integral que involucra un componente transformador, es decir, no regresar a la exclusión³.

Ahora bien, los presupuestos sustanciales previstos en la Ley 1448 de 2011, cuya confluencia en un caso concreto presuponen, la tutela judicial efectiva del derecho fundamental a la restitución, están dados por: i. la condición de víctima de la solicitante como consecuencia de hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011; ii. La relación jurídica del reclamante como propietario, poseedor u ocupante del predio que se solicita, para la fecha en que se presentaron los hechos victimizantes; iii. Que el hecho victimizante corresponda con los supuestos consagrados en el art. 74 de la Ley 1448 de 2011, conducente al abandono o despojo forzado de tierras; iv. Cumplimiento del requisito temporal, esto es, que los hechos se hubieren presentado entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Elementos anteriores que, de darse por acreditados, conducirían eventualmente a la verificación de otros aspectos que puedan llegar a desestimar las pretensiones del reclamante tales como la presencia de oposiciones o de zonas de reserva forestal en el predio.

3.5. Caso concreto

A continuación, se abordará los puntos expuestos anteriormente para concluir sobre la procedencia o no del amparo de tierras.

La condición de víctima del solicitante como consecuencia de hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011

En el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011 y en la Sentencia C-052 de 2012 de la Corte Constitucional, se encuentran consignadas las reglas, definiciones y criterios relativos a

² Ramírez Oscar. "la restitución de tierras. Acción constitucional para la protección de un derecho social fundamental" Revista de Derecho Públicos, n. 31, julio diciembre de 2013. Universidad de los Andes

³ Conferencia dictada por Rodrigo Uprimny en el Seminario Internacional de Restitución de Tierras, celebrado en Bogotá, en octubre de 2012. Tomado de "Procuradores para la restitución de Tierras. Guía Práctica para la actuación". Procuraduría General de la Nación.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

quiénes serán tenidos como víctimas para los efectos de esta Ley. Así, el inciso 1° de este artículo desarrolla el concepto de víctima, como aquella persona que individual o colectivamente haya sufrido un daño como consecuencia de unos determinados hechos. Este precepto incluye también, entre otras referencias, las relativas al tipo de infracciones, esto es, violaciones al DIH y a los DDHH que deben ocurrir en el marco del conflicto armado interno, cuya comisión generará las garantías y derechos desarrollados por la ley. La condición de víctima surge de una circunstancia objetiva: la existencia de un daño, independientemente de que la víctima haya declarado y se encuentre inscrita en el Registro Único de Víctimas.

En armonía con lo anterior, para el artículo 75 de la misma ley, serán víctimas titulares del derecho a la restitución, “[**l]as personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley”,** (negrillas fuera de texto), así como su cónyuge o compañero o compañera permanente al momento de los hechos o amenazas y, eventualmente, sus sucesores, por muerte o desaparición, según lo estipula el artículo 81 del mismo estatuto.

En síntesis, para efectos de la acción de restitución, las víctimas son los propietarios, poseedores de predios, o explotadores de baldíos y su grupo familiar, que se hayan visto despojados u obligados a abandonarlos **como consecuencia directa o indirecta** de infracciones al DIH o al DIDH, ocurridas con ocasión del conflicto armado, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, esto es, 10 años.

En torno al concepto de víctima dentro del marco normativo establecido en la Ley 1448 de 2011 que involucra la noción de conflicto armado, la jurisprudencia acoge un concepto operativo en tratándose de la noción de víctima para determinar los destinatarios de los beneficios establecidos en la Ley de Víctimas. Para ello adopta tres criterios: i. temporal (a partir del 1° de enero de 1985), ii. Naturaleza de las conductas dañosas (infracciones al DIH o violaciones al DIDH) y iii. Contextual (los hechos deben haber ocurrido con ocasión del conflicto armado interno)⁴.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. M. P.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En aras de asegurar el goce efectivo de los derechos de las víctimas, la jurisprudencia constitucional adoptó una concepción amplia de la noción de conflicto armado interno en Colombia que prevalece sobre una noción restrictiva, la cual dejaría por fuera del ámbito de la Ley 1448 de 2011, hechos realizados en el contexto del conflicto armado⁵. En efecto, la preposición “*con ocasión*” que se antepone a la expresión “*del conflicto armado*” del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, le otorga un sentido amplio a la noción de conflicto armado. Dentro de esa amplitud de espectro, la expresión “*con ocasión del conflicto armado*”, ha sido utilizada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como sinónimo de “*en el contexto del conflicto armado*,” “*en el marco del conflicto armado*”, o “*por razón del conflicto armado*”, para describir una serie de sucesos que corresponden a este fenómeno social, pero que no se agotan en la confrontación estrictamente militar, o a un actuar de ciertos grupos armados con exclusión de otros, la utilización de ciertos métodos o medios de combate o a ocurridos en determinadas zonas geográficas⁶.

Los actos de la delincuencia común están normativamente excluidos del concepto de víctima previsto en la Ley 1448 de 2011, sin embargo, en atención al concepto amplio de conflicto armado, solamente los hechos victimizantes provenientes de fenómenos delictivos ajenos al conflicto armado están excluidos y su reparación debe buscarse a través de las vías ordinarias. Esta exclusión se ajusta a la Constitución, pues el objetivo de la ley consistente en establecer un conjunto de medidas especiales de protección en el marco de un proceso de justicia transicional⁷ No obstante, dadas las complejidades del conflicto armado en Colombia que entraña coexistencia de relaciones entre delincuencia común y actores armados, la distinción entre víctimas de la violencia generada por delincuencia común o por el conflicto armado no siempre resulta obvia y fácil de realizar⁸.

Para determinar si un acto de delincuencia común está dentro del ámbito de la Ley de víctimas, el operador jurídico, en cada caso concreto, deberá realizar un ejercicio de valoración y ponderación de distintos factores del contexto del conflicto armado interno para determinar si existe esa relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado⁹ o establecer si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno¹⁰. En caso de duda sobre si un hecho atribuible a delincuencia común ha ocurrido

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencias C-253A y C-781 de 2012

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012

⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-253A y C-781 de 2012

⁹ Corte Constitucional Sentencia C-253A de 2012

¹⁰ Corte Constitucional Sentencia C-781 de 2012



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima¹¹.

Ley 1448 de 2011 no ha derogado la normatividad anterior sobre la atención a las víctimas de desplazamiento forzado, especialmente la prevista en la Ley 387 de 1997. Una interpretación diferente, implicaría dejar al margen de tal calificación y sin acceso a los beneficios previstos en la Ley de Víctimas a un gran número de personas que conforme a la normatividad anterior eran consideradas víctimas de este grave fenómeno, especialmente en los casos en que esta situación se originó en hechos de violencia generalizada y/o en desastres naturales, causados por acciones constitutivas de infracción a los derechos humanos ocurridas al margen del conflicto armado interno, perpetradas, entre otras, por las denominadas bandas criminales y los desmovilizados de grupos armados que han reincidido en su accionar delictivo¹².

En el presente caso, el municipio de El Tablón de Gómez, zona donde se ubica el predio "Casa Solar", objeto de restitución, fue afectado por el conflicto armado interno. En efecto, de conformidad con el Documento de Análisis de Contexto elaborado por la Unidad de Restitución de Tierras, a través de un trabajo interdisciplinario con el recaudo de información de fuentes primarias y secundarias, se evidencia que El Tablón de Gómez, ha sufrido los efectos del conflicto armado desde el año de 1980, cuando ingresa El Ejército de Liberación Nacional - ELN; posteriormente, durante los años 1998 y 2003 se instala una base militar del frente 2 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, adscrito al Bloque Sur, así es como las - FARC y el ELN, disputan el poder en el territorio, que recae en manos del Frente 2 de las FARC que en el año 2000 logró sacar del municipio a la Policía Tras la toma de la estación.

Para el año 2002 se mantenían los enfrentamientos por tomar el poder entre los grupos armados, las FARC continuaban ejerciendo su poder a través de la violencia en la zona, en el marco del conflicto interno se da el desplazamiento de la solicitante y su grupo familiar que se encontraba conformado de la siguiente manera:

Nombres	Apellidos	Edad	Vinculo	Condición especial
María Aura Elisa	Ortega Barrionuevo	44	Solicitante	Ninguna
Bernardo Floro	Córdoba Ñañez	44	Compañero	Ninguna

¹¹ Corte Constitucional. Sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012

¹² Corte Constitucional. C-280 de 2013



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Emilsen Aydalid	López Ortega	22	Hija	Ninguna
Yurian Camila	Gómez López	5	Nieta	Menor
Yaimison José	Gómez López	2	Nieto	Menor

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Respecto del desplazamiento que afectó a la solicitante y su grupo familiar y el abandono del predio, en diligencia de ampliación rendida por la solicitante ante funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras, el día 10 de marzo de 2015, expresó lo siguiente:

“PREGUNTADO: *¿De qué lugar salió desplazado?* **CONTESTÓ:** *de la vereda el cucho, municipio de El Tablón de Gómez* **PREGUNTADO:** *¿Desde cuándo vivió o vive usted en esa zona?* **CONTESTÓ** *yo vivo en esa vereda hace unos 25 años, cuando compré la “Casa Solar”.* **PREGUNTADO:** *¿Cuándo salió desplazada?* **CONTESTÓ:** *en octubre del 2002.* **PREGUNTADO:** *¿Cuáles fueron los motivos del desplazamiento?* **CONTESTÓ:** *lo que pasa es que a un señor llamado IGNACIO MONCAYO ERAZO, era concejal del El Tablón, a el lo mataron los de la guerrilla el 24 de agosto de 2002, como nosotros vimos la muerte, los guerrilleros a los 6 días de la muerte fueron a mi casa en una camioneta verde, nos llevaron al corregimiento de Pompeya a mi hija EMILSEN y a mí, allá nos tuvieron 8 días, nos llevaron a las 10 de la noche y nos soltaron a los 8 días a las 10 de la noche, allá nos pusieron a cocinar. Este secuestro fue el que yo denuncie el 28 de noviembre de 2013 en la Estación de Policía de El Tablón de Gómez. En la estación nos dijeron que por que no habíamos demorado en denunciar, yo les dije que porque nos tenían amenazadas [...] **PREGUNTADO:** *¿con quienes salió desplazada?* **CONTESTÓ:** *nosotros nos fuimos con mi hijo VICTOR ROSERO y con mi marido BERNARDO FLORO CORDOBA ÑAÑEZ, nosotros nos fuimos para Pasto, porque acá tengo una hermana que se llama MARÍA LILIANA ORTEGA. Ella vive en Juanoy Alto a la entrada de Pasto. Donde mi hermana estuvimos 6 años, luego ya nos dijeron que la cosa se había tranquilizado que ya no había guerrilla, por eso retornamos a la “Casa Solar”. Cuando llegamos encontramos el techo caído, las paredes una partida, cuando regresamos el cultivo de café ya no estaba, estaba hecho monte”.**

Es del caso anotar que, la solicitante en declaración anterior rendida ante la URT, el 21 de abril de 2014, en relación con la fecha del desplazamiento expresó que se produjo “a fines de marzo, en la semana santa del año 2003”, debido a un enfrentamiento entre el Ejército



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

y la guerrilla, sucedido muy cerca de su casa. En esa misma declaración hace referencia al incidente del secuestro por un lapso de tiempo de 8 días, de que fueron objeto por parte de la guerrilla, en agosto de 2002, señalando que “por este secuestro nosotros no salimos desplazados, sino por los hechos que ya comente” en clara alusión al estado de zozobra generado por el combate entre el Ejército y la guerrilla, ocurrido en marzo de 2003.

Sobre esta contradicción, en la segunda diligencia de ampliación calendada 10 de marzo de 2015¹³, cuando el funcionario de la URT indaga el por qué la solicitante en la anterior declaración había sostenido que por virtud del secuestro no había sufrido desplazamiento, la solicitante aclara que lo hizo “por miedo porque esa fue una situación muy difícil para nosotras” y seguidamente, expresa que “La verdad es que si nos fuimos por el secuestro y duramos como 6 años por fuera del Tablón”, con lo cual se ratifica que la fecha del desplazamiento lo fue en octubre de 2002.

Sobre la apreciación probatoria de las inconsistencias de los testimonios en los casos de inscripción de personas desplazadas en el Registro Único de Víctimas, como criterios aplicables a los casos del conocimiento del proceso de restitución de tierras, la Corte Constitucional, en sentencia T-290 de 2016, expresó lo siguiente:

“(...). En virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante¹⁴. Si el funcionario considera que la declaración o la prueba falta a la verdad, debe demostrar que ello es así¹⁵. Los indicios derivados de la declaración se

¹³ Al parecer, también en ampliación de declaración calendada 3 de junio de 2014

¹⁴ “Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, sobre la presunción de validez de las pruebas aportadas, la Corte ha señalado: ‘si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción’. Sentencia T-563 de 2005”.

¹⁵ “Al respecto la Corte ha señalado: ‘es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. Frente a este tipo de situaciones es inminente la necesidad de la presunción de buena fe si se le pretende dar protección al desplazado.’ Sentencia T-327 de 2001”.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

tendrán como prueba válida¹⁶ y las contradicciones que se presenten en la misma no podrán ser tenidas como prueba suficiente de que el solicitante faltó a la verdad¹⁷.

(...) La declaración sobre los hechos victimizantes debe analizarse de tal forma que se tengan en cuenta las condiciones particulares de los solicitantes, así como el principio de favorabilidad¹⁸. (Negrillas no textuales)

En este sentido, la particular situación de miedo por la que atravesó la solicitante debido al secuestro de que fue objeto por parte de un actor armado ilegal, explica la contradicción en que incurrió al exponer la fecha del desplazamiento, para finalmente ratificar que el hecho victimizante ocurrió en octubre de 2002, declaración que no ha sido desvirtuada por ninguna autoridad.

Coincidente con lo anterior, en declaraciones rendidas por los testigos Laureano Ananías Martínez calendada 03 de junio de 2014 y Elisen Ayde López Arteaga el 21 de abril de 2014 ante funcionarios de la UAEGRTD, se logra establecer que tal como se extrae de la

¹⁶ "Al respecto dijo la Corte: 'uno de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.' Sentencia T-327 de 2001".

¹⁷ "Para la Corte la inversión de la carga de la prueba se produce en virtud de la aplicación de los principios de buena fe y favorabilidad y en atención a las especiales circunstancias en las que suelen encontrarse las personas en situación de desplazamiento forzado. Por estas mismas circunstancias la Corte ha entendido que las inconsistencias en la declaración no pueden ser prueba suficiente de su falsedad. Al respecto la Corporación ha dicho que al momento de recibir la correspondiente declaración, los servidores públicos deben tener en cuenta que: "(i) la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-; (ii) en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de 'temor reverencial' hacia las autoridades públicas; (iii) en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente; (iv) a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración; y (v) el temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración".

¹⁸ Sentencia T-076 de 2013.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

declaración, la solicitante junto con su núcleo familiar, se desplazaron en el año 2002 con destino a Pasto como consecuencia de amenazas y presiones ejercidas por miembros de las FARC, y permanecieron en la ciudad por un lapso de 6 años.

Ahora bien, de las declaraciones rendidas por la solicitante y los testigos se observa que está identificado el grupo armado y las circunstancias de tiempo, modo y lugar que desencadenaron el desplazamiento de María Aura Elisa Ortega Barrionuevo. Además, el Informe de caracterización de solicitante y grupos familiares elaborado por el área social de la URT, el documento de contexto del conflicto armado del municipio de El Tablón de Gómez, entre otros, dan cuenta sobre la situación de violencia que se vivía en la zona donde se ubica el predio objeto de la restitución, dentro de la cual se produjo el desplazamiento de la solicitante y su grupo familiar. Es de anotar, que el contexto de violencia en el que se desarrolló el hecho victimizante está plenamente acreditado, no solo, por los medios probatorios arriba indicados, sino también por el conocimiento que se tiene del mismo, dada su condición de hecho notorio¹⁹.

En este sentido, diversos medios de convicción allegados al plenario, dan cuenta que la solicitante y su núcleo familiar abandonaron el predio solicitado en restitución en octubre de 2002, como consecuencia o con ocasión del conflicto armado interno colombiano y que los hechos además se erigen en manifiestas violaciones al derecho internacional humanitario y al derecho internacional de los derechos humanos ocasionándoles un grave daño, lo que los ubica como víctimas en los términos del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

En efecto, son múltiples las pruebas que llevan a tal afirmación y suficientes los elementos de juicio que permiten concluir que están plenamente acreditados los criterios de temporalidad, (a partir del 1° de enero de 1985); naturaleza de las conductas dañosas (infracciones al DIH o violaciones al DIDH) y contextual (conflicto armado interno) que conforman el concepto operativo de la noción de víctima que adoptó la Corte Constitucional, en el marco del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Adicionalmente, en armonía con el artículo 75 de la misma ley, la solicitante es una víctima titular del derecho a la restitución, pues el abandono del predio reclamado denominado "Casa Solar" se

¹⁹ De conformidad con Corte Constitucional, el "Hecho notorio es aquél cuya existencia puede invocarse sin necesidad de prueba alguna, por ser conocido directamente por cualquiera que se halle en capacidad de observarlo; (...)". Sentencia C-145 de 2009. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Ver también Auto 135 de 1997.M. P. Carlos Gaviria Díaz.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

produjo por el desplazamiento perpetrado por grupos al margen de la ley, situación que constituye una consecuencia directa del conflicto armado.

Relación jurídica de la reclamante como propietaria, poseedora u ocupante del predio que se solicita, para la fecha en que se presentaron los hechos victimizantes.

La solicitante María Aura Elisa Ortega Barrionuevo adquirió el predio denominado "Casa Solar", ubicado en la cabecera del municipio de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño, como una totalidad de terreno mediante compraventa hecha al señor Laureano Ananías Martínez el 7 de febrero de 1996, año desde el cual ejerce actos de señor y dueño. Posteriormente la Alcaldía de El Tablón de Gómez le adjudicó la parte correspondiente a "Casa" el 22 de diciembre de 2006, dejando por fuera del acto administrativo la porción del bien ejidal denominada "Solar".

De conformidad con el Informe Técnico Predial elaborado por los funcionarios de la URT, se advierte que, la porción de terreno correspondiente a "Casa" con folio de matrícula inmobiliaria 246-20714 e identificado con el número catastral 522580001000101020000, se encuentra registrada a nombre del señor Tito Tulcán Morales. Respecto a la porción correspondiente al "Solar" en el Informe Técnico predial se aduce que la única información obtenida sobre el predio corresponde a la relativa al descrito inicial, con el cual comparte identificación catastral.

Lo anterior coincide con lo expuesto por la solicitante, en la ampliación de declaración rendida ante la URT, calendada 21 de abril de 2014, en relación con el origen del predio, cuando afirmó lo siguiente:

"PREGUNTADO: por favor indique cual es el vínculo que tiene con el predio que está solicitando en Restitución.- **CONTESTO.-** yo soy la dueña.- **PREGUNTADO:** por favor narre claramente cómo y cuándo lo adquirió el predio que está solicitando en Restitución.- **CONTESTO.-** pues yo vivía en la vereda Las Arandas hace unos 25 años, de allá me Salí de la casa donde vivía con mis papás y me fui a vivir con BERNARDO FLORO, entonces don LAUREANO ANANIAS MARTINEZ me ofreció el solar, yo le pagué 9 millones, entonces hicimos un documento de compraventa de fecha 7 de febrero de 1996.- **PREGUNTADO:** ¿Recuerda el nombre del anterior propietario del



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

predio que está solicitando en restitución?.- CONTESTO.- El señor LAUREANO ANANIAS MARTINEZ le compro el solar al señor TITO TULCAN, pero el ya murió”.

Con fundamento en el antecedente registral, indicado en el Informe Técnico Predial, se tiene que el predio reporta una matrícula inmobiliaria distinguida con el número 246-20714. Verificado el certificado de tradición del predio “Casa” se observa en la anotación No. 1, una “0166 ADJUDICACION DE EJIDOS”, de El municipio de El Tablón a la solicitante y su compañero permanente. La segunda anotación corresponde al registro de la escritura 265 del 22 de diciembre de 2006, en la notaría única de Albán, mediante la cual se protocolizó la adjudicación. La tercera anotación corresponde a la constitución de patrimonio familiar y finalmente la cuarta anotación corresponde al ingreso del predio en el Registro de Tierras Despojadas.

En relación con los actos de señor y dueño ejercidos sobre la porción correspondiente al “Solar”, tanto la ampliación de declaración de la solicitante, como los testimonios concuerdan en afirmar que la señora “manda” en el predio, desde el momento en que lo adquirió, de forma pública, pacífica e ininterrumpida, sin que tuviere problemas con los vecinos y colindantes. Que dichos actos han consistido en la terminación de la casa donde vive, establecimiento de un germinadero, siembra de café, pago de servicios públicos e impuesto predial.

En cuanto al tiempo de adquisición del predio, la testigo Elisen Ayde Lid Lopez Ortega afirma “ese terreno lo compró mi mama como en el año 96 aproximadamente...”. En cuanto a este último punto, se tiene el documento de compraventa del inmueble aportado por la parte solicitante en que se evidencia la fecha de adquisición del predio correspondiente al 7 de febrero de 1996, por tanto, es desde esta fecha en que se debe tomar el tiempo desde el cual, la solicitante ejerce actos de señor y dueño sobre el predio solicitado en restitución.

Además, de la ampliación de declaración de la solicitante y los testimonios de los testigos Laureano Ananías Martínez y Elisen Ayde Lid López Ortega rendidos ante la URT, sirven de fundamento a las anteriores afirmaciones, entre otras, la copia del documento de compraventa privado calendado 7 de febrero de 1996, la copia de la Escritura Pública 265 del 22 de diciembre de 2006.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Además con base en los informes técnicos de georeferenciación, y actas de colindancia se realizó la identificación física y jurídica del predio, como se observa en la siguiente tabla:

NOMBRE DEL PREDIO A INCLUIR EN EL REGISTRO	CÉDULA CATASTRAL	FOLIO DE MATRICULA INMOBILIARIA	ÁREA TOTAL DEL PREDIO A INCLUIR EN EL REGISTRO	RELACIÓN JURÍDICA CON EL PREDIO
CASA SOLAR "CASA"	52-258-00-01-0001-0102-000	246-20714	0.0071 Ha	Propiedad
CASA SOLAR "SOLAR"	52-258-00-01-0001-0102-000	No registra	0.0540 Ha	Ocupación

Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Con fundamento en lo anterior se puede afirmar que el predio se encuentra debidamente individualizado física y jurídicamente, además, está plenamente acreditada la calidad de propietaria sobre la porción denominada "Casa" y de ocupante sobre la parte del bien ejidal correspondiente al predio "Solar". Desde el momento de la ocupación del bien inmueble, la solicitante ejerce actos de señor y dueño, llevada de manera pacífica, pública e ininterrumpida por más de 20 años.

Es preciso señalar que, respecto al predio donde se encuentra la casa de habitación la relación jurídica no admite discusión, puesto que la solicitante es propietaria con justo título de adjudicación otorgado por la Alcaldía de El Tablón, hecho que atiende a la connotación de bien ejido del predio. Sin embargo, respecto a la parte restante del inmueble denominada "Solar", al no existir un título real de propiedad, el predio se reputa bien baldío urbano o ejido si tenemos en cuenta que en principio hacía parte del predio Casa Solar que adquirió la solicitante y que posteriormente le fue adjudicado como ejido.

En este sentido, en primer término, si tomamos como punto clave del debate la connotación especial del predio que corresponde a un ejido, podemos advertir que, los bienes de esta clase se han definido como *"porciones de terreno contiguas al área urbana de los municipios"*²⁰, cuya primera regulación se encuentra en la Ley 41 de 1948 que estableció que los terrenos ejidos situados en cualquier municipio del país no están sujetos a la prescripción por tratarse de bienes municipales de uso público o común²¹; a renglón seguido refiere que la administración de dichos terrenos corresponderá a los

²⁰ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, (2005), Guía Metodológica 6: Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria, Bogotá – Colombia, Nuevas Ediciones Ltda.

²¹ Ley 41 de 1948, art. 1°



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

concejos municipales y al cargo creado por la ley de personero municipal delegado para ejidos, en quienes recayó la facultad de destinar dichos terrenos a la solución de problemas de vivienda popular, siendo posible la adquisición de ejidos a bajos precios y con facilidades de pago, siempre que el solicitante del bien cumpla las siguientes reglas:

“a) Que sea reconocidamente pobre; b) Que tenga bajo su cuidado una familia a la que deba alimentos; c) Que sea oriundo de la ciudad, o que, al menos, haya vivido en ella durante cinco (5) años; d) Que no tenga casa propia; e) Que con anterioridad al momento de la adquisición no haya sido adjudicatario, en propiedad, de lote alguno ejidal con destino a la construcción de casa de habitación. f) Que el lote sea destinado exclusivamente para construcción de la casa para la familia que dependa del comprador, y que en ningún caso se destine para arrendamiento o para otro negocio cualquiera; g) Que tanto el lote materia de la negociación como el edificio que se construya sobre él, se constituyan en patrimonio de familia no embargable, a favor del mismo adquirente, de su esposa y de los demás miembros de su familia que vivan con él y a sus expensas”²²

Ahora bien, la Ley 9 de 1989 facultó a los municipios la creación de “Bancos de Tierras” como establecimientos públicos para el manejo de los terrenos ejidales, en este sentido, la Ley 388 de 1997, conocida como “Ley de Desarrollo Territorial”, dispuso que una vez los bienes en cuestión entren al patrimonio de los Bancos, deberán destinarse prioritariamente a programas de vivienda de interés social.²³

En segundo término, en relación con los bienes baldíos urbanos, los mismos han sido considerados como propiedad de la Nación desde la Ley 48 de 1882. Con posterioridad a dicha norma, mediante la Ley 137 de 1959, más conocida como Ley Tocaima, las entidades territoriales tienen la titularidad sobre los bienes en cuestión, reservándose la posibilidad de enajenarlos a particulares con el propósito de construcción de vivienda. En efecto, la mencionada ley dispuso *“Cédanse a los respectivos municipios los terrenos urbanos de cualquier población del país que se encuentren en idéntica situación jurídica a los de Tocaima, y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente Ley”*. Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1988²⁴, en los artículos 167, 168 y 169, estableció que los bienes ejidos son imprescriptibles, su

²² Ley 41 de 1948, art. 7°

²³ Ley 388 de 1997, art. 118

²⁴ Código de Régimen Municipal



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

producto debe destinarse a programas de vivienda y su administración corresponde a los Concejos Municipales, los cuales tienen la competencia para reglamentar su disposición.

En cuanto a la adquisición de los mismos, el artículo 4 de la Ley 137 de 1959, estableció que, dentro del término de 2 años contados a partir de la vigencia de dicha Ley, los propietarios de mejoras podrán comprar al Municipio de Tocaima los respectivos solares, con un precio de venta equivalente al 10% del avalúo del respectivo predio. En caso de solares no ocupados o en el de propietarios de mejoras que no propusieron la compraventa respectiva dentro del término de los dos años, el precio será fijado libremente por el Municipio.

En relación con esta clase de bienes, la precitada Ley 388 de 1997, modificó la materia al derogar el procedimiento de venta de estos bienes y aclaró que los bienes baldíos urbanos se encuentran en cabeza de las entidades territoriales. En síntesis, la Nación transfirió la propiedad de los bienes baldíos urbanos a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Tocaima, condicionada a la venta que debe hacer el municipio a favor de los ocupantes propietarios de mejoras; y con la condición de destinarlos al cumplimiento de los fines propuestos en materia de ordenamiento territorial por la Ley 388 de 1997, entre otros, a programas de vivienda.

Sobre este particular la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Concepto emitido el 4 de noviembre de 2004, respecto de los alcances de la cesión de que trata la ley 388 de 1997 en favor de los entes territoriales municipales, señaló que *"El artículo 123 que se analiza, hace parte de la ley 388 de 1997, que organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, más no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959. De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen del derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial"*. Finalmente, el mencionado concepto señala que, los municipios que resuelvan transferir estos inmuebles, podrán hacerlo mediante licitación.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Conforme a todo lo expuesto, y bajo el entendido que el bien materia de la solicitud corresponde a un bien de naturaleza pública, bien sea ejidal o baldío y que su ubicación es urbana, conviene destacar que, su adjudicación recae en el municipio de El Tablón de Gómez y que, en todo caso, resultaría onerosa y se concretaría bajo el cumplimiento de ciertos requisitos, asimilándose prácticamente a una compraventa del predio, en el mejor de los casos o, en otros, encontrándose frente a la imposibilidad de su adjudicación por no reunir el solicitante los requisitos que la norma aplicable exige.

Ambas situaciones se tornan incompatibles con la protección de las víctimas de desplazamiento forzado o despojo que se obtiene a través del proceso de restitución de tierras mediante la reparación integral acorde con los estándares internacionales que rigen la materia. Dicha reparación con vocación transformadora establecida en la Ley 1448 de 2011, no solamente implica el restablecimiento de la situación anterior a la vulneración, sino también, impone al Estado la obligación de transformar las condiciones de vida que tenían las víctimas, aun antes de los hechos victimizantes, como por ejemplo, el formalizar los derechos de la víctima con su tierra, es decir, la titulación de los predios en los eventos en los cuales no ostentaba la propiedad de los mismos con el propósito de que la víctima regrese voluntariamente a su tierra para propender por un proyecto de vida bajo la garantía de que la seguridad y el acceso a los bienes básicos sean incentivos suficientes para que esta retome sus actividades y permanezca en el territorio, con lo cual se busca, en últimas, superar condiciones de exclusión y desigualdad social.

Ahora bien, tomando el tema de los ejidos en relación con la posibilidad de ser adjudicados y de forma gratuita en sede de restitución, a pesar de que tal eventualidad no está contemplada en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, aplicando la analogía, la Sala de Decisión Especializada en Restitución del Tribunal de Cúcuta ha sostenido que limitar el derecho a la restitución de las víctimas cuando se trate de bienes ejidos, resultaría una violación al derecho fundamental a la igualdad, y por ende debe procederse en todos los casos a la adjudicación gratuita de tales predios. En efecto, el 22 de octubre de 2017 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta expresó:

“(...) se debe señalar que si bien el artículo 75 de la ley 1448 de 2011 no consagró expresamente dentro de los bienes objeto de restitución los ejidos, no resulta dable excluirlos del ámbito de esta por cuanto debe ser interpretada bajo la supremacía constitucional y los principios internacionales de reparación de víctimas, y en tal sentido dicha exclusión resultaría violatoria



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

del derecho a la igualdad de las víctimas que ocupaban bienes ejidales, respecto aquellas que ocupaban bienes baldíos.

En este punto debe tenerse en cuenta que, ambas categorías de bienes, esto es, baldío y ejidos, son imprescriptibles y como consecuencia no pueden ser adquiridos por posesión, sin embargo, estos últimos si admiten ser transferidos por las entidades de derecho a título gratuito, y en consecuencia, no resulta razonable dar un tratamiento diferente a estas, máxime si se tiene en cuenta que lo que se busca dentro del marco de la Ley d Restitución de Tierras es la reparación integral de las víctimas del conflicto armado (...)²⁵"

Resulta oportuno invocar los Principios PINHEIRO, que hace parte del bloque de constitucionalidad, específicamente, las disposiciones contenidas en la sección segunda, numeral 2.1 y sección quinta, numeral 16.1, los cuales establecen:

"2.1. Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial."

"16.1. Los Estados deben velar por que en los programas de restitución se reconozcan los derechos de los arrendatarios, de los titulares de derechos de ocupación social y de otros ocupantes o usuarios legítimos de las viviendas, las tierras o el patrimonio. Los Estados se deben comprometer, en la mayor medida posible, a que estas personas puedan regresar y recuperar y utilizar sus hogares, tierras y patrimonio en condiciones similares a las de los titulares de derechos de propiedad oficiales."

En conclusión, a pesar de que la Ley 1448 de 2011, no contempla explícitamente la restitución de bienes ejidos ocupados por víctimas al momento del desplazamiento o despojo, al existir el deber de formalizar a los solicitantes en casos de ocupación de baldíos, no se halla justificación para no adjudicarlos a título gratuito en eventos de ocupación de terrenos ejidos, especialmente, si se trata de aplicar una ley transicional que propende por la reparación integral con enfoque transformador de víctimas del conflicto armado interno, quienes por su condición de vulnerabilidad gozan de una protección especial por el Estado.

²⁵ Rad. 54001212100120130004400



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En este mismo sentido de gratuidad, pero respecto del evento relacionado con la formalización de un bien baldío urbano, se pronunció la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cali, en sentencia del 17 de septiembre de 2015²⁶. En efecto, después de analizar la normatividad que regula su adjudicación, expresó:

"Epílogo de lo dicho, incuestionable resulta que la formalización del predio materia del proceso de restitución y/o formalización, no puede estar a cargo del INCODER, por las potísimas razones expuestas, sino del municipio de Valledupar, más sin embargo, es de ver, que si bien la ley no regula lo concerniente a titulaciones o cesiones gratuitas, tal aspecto no puede ir en contravía de los derechos de las víctimas del conflicto, toda vez, que la Ley 1448 de 2011, no contempla que la víctima deba pagar algún estipendio para acceder al bien cuya restitución y formalización pretende.

Por manera, que para eventos como el que concita la atención de La Sala, se considera, que la entidad municipal debe proceder a verificar una cesión de la propiedad sin carga económica alguna, por tratarse de un bien de unas personas afectadas por la violencia, que han venido ocupando el predio desde el año de 1970, a quien mal se haría en imponerles una erogación pecuniaria, como enseñan las hipótesis derivadas de la Ley 137 de 1959, porque no estarían en el deber jurídico de soportar, (...) , y por ello mismo, mal se podría exigir el pago de suma alguna de dinero, sobre un fundo, con el que ni siquiera la administración municipal de Valledupar contaba, habida cuenta del largo período de tiempo, que ha estado en poder de particulares".

En el presente caso, la solicitante tiene el derecho a la formalización del predio "Solar", bien sea en su condición de bien urbano ejidal o baldío, pues de conformidad con las pruebas aportadas con la demanda, entre ellas, las declaraciones rendidas ante la URT de la solicitante y los testimonios de Laureano Ananías Martínez y Elisen Ayde López Arteaga, la copia del documento de compraventa privado y el certificado de tradición, está plenamente acreditada la calidad de ocupante de la solicitante, la naturaleza de bien público del predio, su explotación realizada por espacio mayor a 20 años y el lleno de los demás requisitos de ley, lo que conduciría bajo los términos de las Leyes 41 de 1998, 137

²⁶ Rad. 20001-31-21-003-2013-00014-01 M. P. Aura Julia Realpe Oliva



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

de 1959, 9° de 1989 y 388 de 1997, el Decreto ley 1333 de 1986 y la jurisprudencia previamente esbozada, a la adjudicación a título gratuito del bien ejidal o baldío, es decir, sin imponer carga económica alguna a la misma, atendiendo que es una persona desplazada víctima del conflicto armado.

Finalmente, es del caso anotar que, de conformidad con las pruebas aportadas, el predio solicitado en restitución, en especial, los Informes Técnico Prediales y el Informe de Georreferenciación, ninguno de los predios contiene: afectaciones ambientales relacionadas con fuentes hídricas, limitaciones al uso de suelo, zonas de reserva, títulos de explotación minera; no obstante, la novedad que presenta corresponde a que el predio se encuentra al interior de la zona denominada Corredores Viales Clasificados como Suelo Suburbanos al colindar con una vía pública, lo cual le permite usos comerciales y de servicios de mediano y alto impacto.

Que el hecho victimizante corresponda con los supuestos consagrados en el art. 74 de la Ley 1448 de 2011, conducente al abandono o despojo forzado de tierras.

De conformidad con el mencionado artículo 74, (i) el despojo consiste en *"la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia"*; en tanto que (ii) el abandono forzado, "la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento"

Se advierte entonces, que el abandono y el despojo son tipos de hechos victimizantes distintos por medio de los cuales cabe predicar que una persona víctima del conflicto armado interno, pudo haber perdido la propiedad, la posesión, o la explotación (para baldíos) de un bien inmueble urbano o rural que disfrutaba plenamente antes de la ocurrencia del hecho victimizante. La Ley 1448 de 2011 circunscribe el abandono y el despojo a una situación de vulneración en que es puesta una persona, en contra de su voluntad, en relación con su derecho de propiedad, con la posesión o con la ocupación (explotación) que ejercía sobre un predio, y que justamente no sucedería de no ser por los efectos negativos del conflicto armado interno que sufre el país que terminó, entre otras,



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

por alterar las relaciones de propiedad de la población civil. El punto es que, de no ser por el conflicto, no se habrían generado, y por consiguiente no podrían ser imputados, los perjuicios patrimoniales que sufrieron las víctimas de la violencia y que merecen ser reparados integralmente.

En el caso analizado, se observa que existen los medios de convicción suficientes que acreditan que la solicitante María Aura Elisa Ortega Barrionuevo tiene una relación jurídica de Propiedad en relación con la porción del predio denominada "Casa" y de ocupación sobre la parte restante del bien denominado "Solar", situación que se vio temporalmente impedida por causa directa de los hechos victimizantes relacionados con el desplazamiento forzado sufrido en el año de 2002 y que trajo como consecuencia el abandono de su predio.

Cumplimiento del requisito temporal, esto es, que los hechos se hubieren presentado entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448 de 2011

Restar por señalar que los hechos que produjeron la victimización de la parte solicitante, relacionados con actos de despojo y/o abandono forzado de predios, se hubieran presentado entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley de víctimas que es de diez (10) años.

Efectivamente, como está plenamente sustentado con los medios de prueba ya enunciados y anexados a la solicitud de restitución, los hechos victimizantes sucedieron en el año 2002, por tanto, el lapso de tiempo para accionar en restitución de tierras está plenamente acreditado.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Conforme a todo lo expuesto a lo largo del presente escrito, considera este Ministerio Público, se debe acceder a las súplicas de la demanda por encontrarse debidamente probados los elementos axiológicos de la acción de restitución de tierras consagrados en la Ley 1448 de 2011, como son la calidad de víctima de la solicitante, la relación jurídica de este con el predio, el hecho victimizante y la temporalidad.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En efecto, en el caso concreto existe pleno convencimiento acerca de la calidad de la solicitante, respecto a la porción del predio denominado “Casa” de propietaria, y de ocupante respecto a la parte restante denominada “Solar”, que conforman el bien denominado “Casa Solar” y se encuentra ubicado en la cabecera del municipio de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño. La situación de la solicitante frente al predio cambió injustamente por el abandono de la tierra con ocasión del conflicto armado interno que se materializó en el desplazamiento forzado ocurrido en el año 2002, lo que comprende una clara transgresión a las normas del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por tanto, la solicitante debe ser considerado como víctima y consecuentemente, proceder la reparación integral en su favor, concretamente el amparo del derecho fundamental a la restitución con vocación transformadora, conforme a lo preceptuado en el artículo 91 de la mencionada Ley.

De otra parte, es del caso reiterar que, la adjudicación del predio “Solar” de forma gratuita debe corresponder con las normas aplicables a los bienes públicos urbanos, y por ende, deberá instarse al Alcalde municipal de El Tablón de Gómez para que, a través de los trámites legales adjudique a título gratuito a favor de María Aura Elisa Ortega Barrionuevo el predio objeto de la solicitud, por cumplir los requisitos exigidos en la normatividad esbozada en la parte considerativa, esto es, las Leyes 41 de 1998, 137 de 1959, 9° de 1989 y 388 de 1997, el Decreto ley 1333 de 1986 y la jurisprudencia transcrita renglones arriba, tal como en el año 2006 lo hizo con la porción del predio denominada “Casa”, cuya naturaleza era ejidal, de lo cual podría concluirse válidamente que el predio “Solar” también tiene esa misma naturaleza, dado que la solicitante, mediante documento de compraventa del inmueble, calendado 7 de febrero de 1996, adquirió el predio “Casa Solar” que en su momento era uno solo, sin embargo, a la postre, solamente, la parte en la que se situaba la casa de habitación fue adjudicada por el municipio en su condición de bien ejidal.

En este último punto y con el objeto de tener mayor certeza sobre la calidad de bien ejidal del predio “Solar”, sería del caso que el despacho judicial decrete una prueba de oficio, consistente en requerir a la Alcaldía Municipal de El Tablón de Gómez a fin de que informe si el predio “Solar”, se encuentra dentro del inventario de bienes ejidales del municipio y aporte la documentación pertinente que acredite que el mismo ingresó al patrimonio inmobiliario del municipio en tal calidad.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Ahora bien, teniendo en cuenta la información presentada por la UAEGRT referente a la colindancia del predio solicitado en restitución con una vía pública, tanto en el informe de georreferenciación como en el Informe Técnico predial, se evidencia que el encontrarse al interior de la zona denominada Corredores Viales Clasificados como Suelo Suburbanos, no afecta la vivienda ni la posible explotación económica que la solicitante junto con su núcleo familiar pueda ejercer sobre el predio.

Finalmente, y de conformidad con las actuaciones surtidas por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Cruz (N) respecto al cumplimiento de lo ordenado por la UAEGRTD en la resolución RÑ 873 del 09 de julio de 2015, se tiene que en fecha 30 de agosto de 2018 fue aperturado el folio de matrícula inmobiliaria 246-27620 correspondiente a la parte del predio denominada "Solar" y que en el mismo se han registrado la inscripción del predio en el Registro de Tierras Despojadas, la admisión de la solicitud de restitución y la sustracción provisional del bien inmueble del comercio, de igual manera se han realizado en debida forma las notificaciones pertinentes para el caso sin que se hayan presentado opositores dentro del término legal, permitiendo que para el momento del fallo el proceso se encuentre ajustado y acorde con la normatividad vigente.

Dejo en los anteriores términos expuesto el presente concepto, rendido de conformidad con la información que obra en el expediente.

Del Señor Juez,

J. MAURICIO NARVAEZ MARTINEZ

Procurador 24 Judicial II de Restitución de Tierras de Pasto