



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

San Juan de Pasto, abril 29 de 2019.

Oficio N° P24J2RT 024 – 19

Doctor  
**LUIS ANDRÉS ZAMBRANO CRUZ**  
Juez Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto  
Ciudad

<b>Concepto:</b>	P24J2RT 024 – 19
<b>Proceso:</b>	Restitución de Tierras
<b>Despacho:</b>	Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pasto
<b>Radicado:</b>	2016-00197
<b>Solicitante:</b>	<b>Raquel Gómez de Chicunque C.C. 27.189.058</b>
<b>ID:</b>	100653
<b>Predios:</b>	“El Solar” vereda Pitalito Alto, corregimiento La Cueva, municipio de El Tablón de Gómez, departamento de Nariño
<b>Relación Jurídica:</b>	Ocupación
<b>Condición especial:</b>	Mujer víctima del conflicto – Tercera edad - Estado de debilidad manifiesta por razones de salud.

## 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 Comisión Colombiana de Juristas (en adelante Comisión), y asumida desde el 24 de octubre de 2017 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 **Raquel Gómez de Chicunque**, identificada con la cédula de ciudadanía 27.189.058,



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

respecto al predio denominado “**El Solar**” ubicado en la vereda Pitalito Alto, corregimiento de La Cueva, municipio de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño.

## **2. ANTECEDENTES**

### **2.1. De la demanda**

La solicitud de restitución presentada por la Comisión Colombiana de Juristas y asumida desde el 24 de octubre de 2017 por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas Dirección Territorial Nariño, a nombre **Raquel Gómez de Chicunque** contiene, entre otros, los siguientes apartes:

#### **2.1.1. Contexto de violencia en la zona**

Los habitantes de El Tablón de Gómez fueron víctimas de múltiples violaciones de los Derechos Humanos y normas del Derecho Internacional Humanitario principalmente por enfrentamientos entre militares y guerrilleros adscritos a diferentes grupos ilegales que se encontraban en el territorio por ser este una zona estratégica ubicada en cercanías a la capital del departamento de Nariño, con relieve montañoso que facilitaba el tránsito clandestino de guerrilleros hacia el departamento del Putumayo, y clima propicio para los cultivos ilícitos.

El ELN fue el primer actor armado en la zona, arribó al municipio en la década de 1980 e instalaron sus campamentos en el sector El Llano de la vereda La Victoria, zona a la cual en 1998 llegó el Frente 2 de las FARC, dando inicio a una disputa territorial. Para el año 2000 se registraron en El Tablón de Gómez los primeros cultivos de amapola y hoja de coca, hecho que fortaleció a los grupos guerrilleros y paramilitares presentes en la zona.

En la búsqueda del Estado colombiano de recuperar el control territorial, se implementó el Plan Colombia, dando inicio al escalonamiento del conflicto, especialmente durante el año de 2003 cuando el Ejército Nacional incursionó en la zona rural del municipio, y se presentaron combates que alcanzaron su punto álgido entre el 14 y 26 de abril, en consecuencia se registraron múltiples desplazamientos masivos, de los cuales varios se



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

registraron en la vereda Pitalito Alto, cuyos habitantes vivieron de manera directa la crisis humanitaria que se generó en ese año como consecuencia de los 1449 hechos violentos que se registraron según la Unidad Nacional de Víctimas.

El paisaje agrario fue víctima también del conflicto armado, pues las fumigaciones con glifosato incidieron negativamente en la bonanza y variedad de productos agrícolas, cambiando el sistema socioeconómico y alimenticio de los campesinos de la región.

### **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 señora **Raquel Gómez de Chicunque** y dos de sus hijos, salieron desplazados el día 15 de abril de 2003, en virtud de los enfrentamientos que se presentaron entre el Ejército y la guerrilla de las FARC. Abandonaron el predio “El Solar” ubicado en Pitalito Alto y se dirigieron al corregimiento de La Cueva, donde permanecieron resguardados en casa de la señora Eloísa Benavides por un periodo de 15 días al cabo de los cuales retornaron voluntariamente.

La solicitante adquirió el predio “**El Solar**”, en el año 2000, mediante compraventa suscrita con su hijo José Alcides Chicunque. El predio se encuentra identificado con el código predial 52-258-00-01-0003-0211-000 que pertenece al predio de mayor extensión denominado El Carmelo, que cuenta con una cabida superficial de 25 hectáreas y con el folio de matrícula inmobiliaria 246-26172 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Cruz (N), cuya primera anotación data de fecha 26 de junio de 2014 y corresponde a la inscripción de la Escritura Pública 128 del 05 de mayo de 1952 de la Notaría Única de Albán, con especificación “0918 División Material – otro Falsa Tradición” a través de la cual, quien aparece como titular de derechos, el señor Rodolfo López, accedió al predio que heredó de sus padres. Lo anterior lleva a sostener a la Comisión Colombiana de Juristas que el predio hace parte de la esfera de lo público.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

De conformidad con la tesis anterior, la Comisión resuelve que la relación jurídica de la solicitante no puede ser otra que la de ocupación, y consecuentemente enfatiza que desde 2003, la señora **Raquel Gómez de Chicunque** ha desarrollado actos de señor y dueño a través de la agricultura y construcción de su casa de habitación, tales actos se han ejercido 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 Comisión Colombiana de Juristas solicitó que se reconozca al solicitante como víctima de abandono forzado y se ordene la formalización del predio objeto de la solicitud. En consecuencia, deprecó del juez transicional, entre otras, las siguientes pretensiones:

Ordenar la división material del predio y se ordene la adjudicación a favor de la solicitante; oficiar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la Cruz para que genere un folio de matrícula inmobiliaria independiente para el predio, inscriba la sentencia y la medida de protección del artículo 101 de la Ley 1448 de 2011; ordenar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC la elaboración de un plano individual, la asignación de un número catastral y la actualización de sus registros cartográficos y alfanuméricos de acuerdo a la individualización e identificación del inmueble.

Como pretensiones individualmente consideradas, se tiene, Ordenar la inclusión de la solicitante en el programa de acceso especial a mujeres sujetas de restitución de tierras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la inclusión en el programa de solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor”, de ser necesario, tomarle declaración en su residencia y la inclusión en el programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas del Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo razonable.

En torno a las pretensiones complementarias 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 – UMATA, Gobernación – Secretaria de Educación, UAEGRTD, UARIV, SENA, Ministerios de Salud y Protección Social y Trabajo,



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Banco Agrario 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. En el mismo sentido fueron replanteadas por parte de la Unidad de Restitución de Tierras las pretensiones Colectivas inicialmente formuladas.

#### **2.1.4. Fundamentos jurídicos de la solicitud de la Comisión Colombiana de Juristas**

La solicitud incoada por la Comisión Colombiana de Juristas se sustenta en el principio general de derecho a la reparación integral consagrada en el Capítulo II, artículo 25 y los principios de la restitución del artículo 73, los Títulos IV y V, los Capítulos 1 al 11 y los artículos 69 y siguientes de la Ley 1448 de 2011: así como también los postulados de la Constitución Política relativos a derechos fundamentales, protección a la familia, y sujetos de especial protección; la Ley 1251 de 2008 sobre promoción y protección de adultos mayores, el Bloque de Constitucionalidad y las normas que lo integran; el derecho a la verdad, justicia y reparación; y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

### **3. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO**

#### **3.1. Facultad del Ministerio Público.**

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 2000<sup>1</sup> 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 actualmente para adoptar una decisión de fondo

---

<sup>1</sup> 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

en el presente caso, como quiera que avocó conocimiento mediante auto de fecha 12 de febrero de 2016 en atención al reparto realizado de conformidad a los Acuerdos PSAA15-10402 y PSAA15-10412 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y dado 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 “**El Solar**” que se encuentra ubicado en la vereda Pitalito Alto, corregimiento de La Cueva, municipio 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 **Raquel Gómez de Chicunque**, en su condición de víctima del conflicto armado interno, tendiente a obtener la restitución jurídica y material del predio denominado “**El 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 la constancia NÑ 0236 del 23 de octubre de 2014 respecto al predio “**El Solar**”, expedida por el Director Territorial de Nariño de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, anexada a la solicitud de restitución, 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 ocupación.

El proceso fue inicialmente asignado por reparto al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, Despacho que ante el incumplimiento



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

del lleno de los requisitos en la solicitud, inadmitió el proceso mediante providencia calendada 22 de septiembre de 2015, otorgando a la parte demandante un término de 5 días para su corrección. Tras la presentación por parte de la Comisión Colombiana de Juristas del escrito que subsanó las falencias iniciales de la solicitud, el proceso fue admitido mediante auto del 09 de noviembre de 2015. La publicación del edicto se realizó el día 20 de diciembre de 2015, avocó conocimiento el Despacho actualmente competente el 12 de febrero de 2016 y se abrió a pruebas mediante auto calendado 12 de julio de 2017. 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:



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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





PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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 finalidad exclusiva es hacer efectivo el derecho social fundamental a la restitución”*<sup>2</sup>.

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 exclusión<sup>3</sup>.

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 hubieran 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**

---

<sup>2</sup> 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

<sup>3</sup> 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

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

**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**

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 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**”, (negritas 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.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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 1º 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)<sup>4</sup>.

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 armado<sup>5</sup>. En efecto, la preposición “*con ocasión*” que se antepone a la expresión “*del conflicto armado*” del artículo 3º 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 geográficas<sup>6</sup>.

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 transicional<sup>7</sup> No obstante, dadas las complejidades del conflicto

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012. M. P.

<sup>55</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-253A y C-781 de 2012

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-781 de 2012

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-253A de 2012



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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 realizar<sup>8</sup>.

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 armado<sup>9</sup> o establecer si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno<sup>10</sup>. En caso de duda sobre si un hecho atribuible a delincuencia común ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima<sup>11</sup>.

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 delictivo<sup>12</sup>.

En el presente caso, el municipio de El Tablón de Gómez, zona donde se ubica el predio “**El Solar**” objeto de restitución, fue afectado por el conflicto armado interno. En efecto, de conformidad con el Documento de Análisis de Contexto del municipio de El Tablón de Gómez, elaborado por la Unidad de Restitución de Tierras y traído a colación en la solicitud presentada por la Comisión Colombiana de Juristas, se evidencia que El Tablón de Gómez,

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-253A y C-781 de 2012

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-253A de 2012

<sup>10</sup> Corte Constitucional Sentencia C-781 de 2012

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-253A de 2012 y C-781 de 2012

<sup>12</sup> Corte Constitucional. C-280 de 2013



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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 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 territorio.

En relación con la vereda Pitalito Alto, entre los años 2002 y 2003, la situación fue especialmente tensa, debido a los enfrentamientos entre el Ejército y las FARC, con el fin de recuperar la presencia militar en la zona, lo que ocasionó una crisis humanitaria que produjo un desplazamiento masivo de familias, entre ellas, el grupo familiar de la solicitante, el cual se encontraba conformado de la siguiente manera:

<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Vinculo</b>	<b>Condición especial actual</b>
Raquel Gómez de Chicunque	Solicitante	Mujer víctima del conflicto – Adulto mayor – Estado de indefensión manifiesta
José Alcides Chicunque Gómez	Hijo	Ninguna
María Chicunque Gómez	Hija	Ninguna
Elí Chicunque Gómez	Hijo	Ninguna
Albeiro Chicunque	Nieto	Ninguna
Derly Chicunque	Nieto	Ninguna

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 declaración rendida por el señor José Alcides Gómez Chicunque, hijo de la señora **Raquel Gomez de Chicunque**, autorizado por escrito por la solicitante para adelantar el trámite de declaración ante funcionarios de la Unidad de Restitución de Tierras el día 16 de agosto de 2013, expresó:

*“**PREGUNTANDO:** ¿De qué lugar salió desplazada la señora RAQUEL GOMEZ? **CONTESTÓ-** ella salió de acá de Pitalito Alto y se fue para la Cueva en donde una señora que se llama ELOISA BENAVIDES. Salió con mi hermana MARIA y mi hermano ELI CHICUNQUE GOMEZ. Estuvieron una semana. Solo*



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

*salió desplazada esa vez, el 15 de abril de 2003 **PREGUNTANDO:** ¿la señora RAQUEL GOMEZ y/o alguno de los miembros de su familia declararon como población desplazada? (en caso afirmativo: ¿en dónde o ante qué entidad declaró?, ¿cuándo declaró? ¿conoce si se encuentran inscritos como población desplazada?, ¿Sabe el por qué no está inscrito, en caso de negativo: explique los motivos por los cuales no declaró?) **CONTESTÓ:** Mi mamá no ha declarado. Nadie ha declarado por ella. No se declaró porque a veces uno tiene miedo. Ella tiene miedo siempre, antes era peor, ahora es que ya se le ha explicado que declarar y pedir ayudas no es malo y no debemos tener miedo”*

Coincidente con lo anterior, en declaraciones rendidas por las testigos María Margarita Arturo López y Sandra Milena López Arturo, calendadas 14 de abril de 2014, ante funcionarios de la UAEGRTD, expresan que efectivamente la solicitante **Raquel Gómez de Chicunque**, en abril de 2003, salió desplazada de la Vereda Pitalito Alto junto con su núcleo familiar con ocasión de los enfrentamientos entre la guerrilla y el Ejército Nacional.

Ahora bien, de las declaraciones rendidas por la solicitante y las testigos se observa que está identificado el grupo armado y las circunstancias de tiempo, modo y lugar que desencadenaron el desplazamiento de la señora **Raquel Gómez de Chicunque**. 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 corregimiento La cueva, vereda Pitalito Alto 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 notorio<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> 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

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 el 15 de abril de 2003, 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.

**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.**

Según la información contenida demanda, la solicitante adquirió el predio “**El Solar**” el 12 de diciembre de 2003 mediante compraventa suscrita con su hijo José Alcides Chicunque; sin embargo, de la declaración rendida por el señor José Alcides Gómez Chicunque ante funcionarios de la URT, en fecha 16 de agosto de 2013, se tiene que la compraventa data del 24 de octubre del año 2000, lo cual fue expresado en los siguientes términos:

*PREGUNTADO: ¿Cuándo adquirió la señora RAQUEL GOMEZ el predio EL SOLAR? CONTESTÓ: Yo tenía un lote llamado EL CARMELO el cual se lo compré con documento privado a mi suegra llamada MARIA BENITA LOPEZ en el año 1990. El área creo que tenía 1/4 de hectárea. Un pedazo se lo vendí a mi mamá RAQUEL el día 24 de Octubre del año 2000. Recuerdo esa fecha porque en esa fecha tenía que dar una plata que yo había arrendado, o sea que yo había pedido para yo hacer el techo y construir la casa. Yo le vendí a mi mamá el lote barato en \$200.000. Mi mamá tenía un predio acá en Pitalito Alto pero que quedaba bien lejos, entonces para que mi mamá viviera cerca, ella vendió ese terreno con una casa que tenía allá y con esa plata me compró el terreno el cual lo bautizó como EL SOLAR y construyó una casa ahí. Yo le construí esa casa, la cual es de adobe. No hicimos documento porque como era entre la misma familia uno no desconfía. Además el lote es pequeño. El documento lo hicimos después porque mi mamá salió beneficiada de un programa llamado “JUNTOS”, llamado ahora “REUNIDOS”. El documento era necesario para que del programa ayudaran al mejoramiento de la vivienda. La*



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

*presentación personal que aparece en el contrato, es del 24 de Marzo del año 2009, porque mi mamá no quería ir al Tablón y al final se decidió en esa fecha. Además, cuando se hizo el documento estaba cerrado el Juzgado ya que estaba la guerrilla y el juzgado no estaba funcionando. **PREGUNTADO:** ¿Desde qué fecha comenzó la señora RAQUEL GOMEZ a ejercer señorío o mando sobre el predio mencionado? ¿Qué actos de dueño, mando o explotación económica ha realizado sobre el inmueble? **CONTESTÓ:** Desde que ella lo compró, desde el 24 de octubre de 2000. Mi hermano ELI, trabaja ese predio, el siembra maticas de limoncillo, algunas maticas de café y limones. Ella hizo construir la casa. El predio tiene servicios pero pagan en compañía los dos hermanos llamados ELI CHICUNQUE y MARIA CHICUNQUE. Mi mamá no ha pedido créditos bancarios ni la cédula cafetera.*

Al respecto, según las declaraciones de las señoras María Margarita Arturo López y Sandra Milena López, rendidas el 14 de abril de 2014, en forma coincidente señalan que la solicitante es dueña de un predio llamado “El Solar”, en el año 2000 por compra realizada a su hijo el señor José Alcides Chicunque, con lo cual se puede corroborar que la fecha de adquisición del mencionado predio lo fue en el año 2000 y no en el 2003.

De conformidad con el Informe Técnico Predial elaborado por los funcionarios de la URT se tiene que el predio “**El Solar**” se encuentra identificado con el código predial 52-258-00-01-0003-0211-000 que pertenece al predio de mayor extensión denominado El Carmelo que cuenta con una cabida superficial de 25 hectáreas y con folio de matrícula inmobiliaria 246-26172 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de La Cruz (N), cuya primera anotación data de fecha 26 de junio de 2014, corresponde a la inscripción de la Escritura Publica 128 del 05 de mayo de 1952 de la Notaría Única de Albán, con especificación “0918 División Material – otro Falsa Tradición” a través de la cual, quien aparece como titular de derechos, el señor Rodolfo López, accedió al predio que heredó de sus padres. Lo anterior lleva a sostener a la Comisión Colombiana de Juristas que el predio hace parte de la esfera de lo Público, ante lo cual colige que la solicitante ostenta con el predio una relación jurídica de ocupación.





PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Es importante rescatar en este punto, que si bien, esta Agencia del Ministerio Público, en aplicación del inciso segundo del numeral 1° del artículo 48 de la Ley 160 de 1994<sup>14</sup>, ha venido sosteniendo que, aquellos predios que cuentan con títulos en que consten tradiciones de dominio, no menores de 20 años, inscritos en vigencia de la Ley 200 de 1936<sup>15</sup>, y con antelación a la entrada en vigor de la mencionada Ley 160<sup>16</sup>, se consideran bienes privados con relación jurídica de posesión frente al solicitante; no obstante, en el caso *sub examine*, se prescinde de presentar tal posición.

En efecto, de conformidad con el estudio detallado del folio de matrícula inmobiliaria 246-26172 respecto a la apertura, primera anotación y registro de Escrituras Públicas iniciales, se observa que, la Anotación 1 inscribe la Escritura pública 128 de 1952, la cual data de la fecha en que se encontraba en vigencia la Ley 200 de 1936; sin embargo, la inscripción de la misma se realizó únicamente hasta 2014, cuando aquella normatividad había perdido vigencia, resultando que no se cumple con el requisito de la debida inscripción exigido por la legislación vigente del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Corolario de lo anterior, se avala la tesis expuesta en la solicitud sobre la calidad de ocupante que ostenta la señora **Raquel Gómez de Chicunque** con respecto al predio “**El Solar**”.

Ahora bien, además de la ampliación de declaración de la solicitante y los testimonios de las señoras María Margarita Arturo López y Sandra Milena López Arturo, calendadas 14 de abril de 2014, rendidos ante la URT, sirven de fundamento a las anteriores afirmaciones, el folio de matrícula inmobiliaria 246-26172 de la ORIP de La Cruz (N).

---

<sup>14</sup> “A **partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria**”. (Negrillas no textuales)

<sup>15</sup> La Ley 200 de 1936 “Sobre Régimen de Tierras”, expedida el 16 de diciembre de 1936, contenía la presunción de bien privado cuando el particular poseía el fundo mediante su explotación material. De esta manera evitaba a los propietarios la prueba de demostrar de transferencia en transferencia, a través del tiempo, desde cuándo había salido el predio del patrimonio del Estado, es decir, había dejado de ser baldío.

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

De otra parte, con base en los informes técnicos predial y de georreferenciación, y actas de colindancia se realizó la identificación física y jurídica del predio, como se observa en la siguiente tabla y gráfica:

Nombre del predio a incluir en el registro	Folio de Matricula inmobiliaria	Código Catastral	Área total del predio a incluir en el registro	Relación jurídica con el predio
El Solar	246-26172	52-258-00-01-0003-00211-000	201 m <sup>2</sup>	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 ocupante ya que desde el momento de la adquisición del bien inmueble, la solicitante ejerce actos de señor y dueño de manera pacífica, pública e ininterrumpida, desde el año 2000, es decir, por más de 18 años.

Ahora bien, al no existir un título real de propiedad, el predio se reputa baldío. En este sentido, las adjudicaciones de esta clase de bienes a través de procesos judiciales no dan la titularidad de dominio, tal y como lo expresó la Corte Constitucional, en la sentencia T-488 del 2014<sup>17</sup>, providencia en la cual se advierte que los terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, y no por sentencias judiciales.

La adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de *promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios* en los términos del artículo 64 de la Constitución Política y además, al deber de adoptar medidas de *protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta, y con ello promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva* en los términos del artículo 13 de la misma obra<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, en la sentencia T-488 del 2014, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>18</sup> Corte Constitucional. C-255 de 2012.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994<sup>19</sup> y más recientemente, el Decreto Ley 902 de 2017<sup>20</sup>. El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos para su adjudicación, tales como: realizar una explotación previa conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables<sup>21</sup>; ostentar un patrimonio inferior a 250 smlmv para adjudicación a título gratuito<sup>22</sup> o que no exceda de setecientos 700 smlmv para adjudicación a título parcialmente gratuito<sup>23</sup>, adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)<sup>24</sup>; no ser propietario o poseedor de otro bien rural<sup>25</sup> salvo si en conjunto no supera la UAF<sup>26</sup>, no ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto si son predios para vivienda rural o urbana, o que no tengan condiciones físicas o jurídicas para proyectos productivos<sup>27</sup>.

El requisito de la explotación de las dos terceras partes del predio, los 5 años de explotación y ocupación previa y las restricción en torno a la asignación, relacionadas con ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales y haber tenido la condición de funcionario, contratista o miembro de Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación<sup>28</sup>, fueron derogadas por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017. En el caso de ocupaciones iniciadas con antelación a la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, deberá aplicarse, el régimen más favorable, en atención al principio *pro hómine*, en armonía con el artículo 27 de la mencionada norma.

---

<sup>19</sup> Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró inexecutable la primera por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

<sup>20</sup> Decreto Ley 902 de 2017: Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Publicado en el Diario Oficial No. 50.248 de 29 de mayo de 2017

<sup>21</sup> Ley 160 de 1994, art. 65

<sup>22</sup> Decreto Ley 902 de 2017, art. 4

<sup>23</sup> *Ibíd.*, art. 5

<sup>24</sup> Ley 160 de 1994, art. 66.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, art. 72.

<sup>26</sup> Sentencia C-517-16. M. P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>27</sup> Decreto Ley 902 de 2017, art. 4

<sup>28</sup> Ley 160 de 1994, art. 71.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En conclusión, de conformidad con las pruebas aportadas con la demanda, entre ellas, las declaraciones rendidas ante la URT, y copia del documento de compraventa privado, está plenamente acreditada la calidad de ocupante de la solicitante, la naturaleza de baldío del predio, su explotación realizada por espacio mayor a 18 años y el lleno de los demás requisitos de ley, lo que conduciría bajo los términos de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, a que le fuera adjudicado el predio, a título gratuito.

Finalmente, y respecto a las afectaciones ambientales y de vivienda que recaen sobre el predio, se tiene que: i. el predio se encuentra en zona de amenaza por sequías de conformidad con el mapa No 15 del EOT del municipio de El Tablón que contempla las Amenazas Naturales y Antrópicas, situación mitigable, y por ende, deben implementarse las medidas necesarias tendientes a contrarrestar la amenaza por parte de las entidades gubernamentales competentes; ii. La vivienda que se encuentra en el predio en que habita la solicitante y su hijo, se encuentra en un precario estado que requiere ser solventado de manera oportuna y propicia, máxime, si se tiene en cuenta el antecedente de inundaciones de la vivienda en las épocas de lluvia, que han empeorado las condiciones de habitabilidad, todo lo cual, menoscaba el derecho fundamental a una vivienda digna de la titular de la acción, más aún, dadas sus especiales condiciones de edad avanzada y salud en deterioro.

**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”*



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

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, 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 señora **Raquel Gómez de Chicunque** tiene una relación jurídica de ocupación sobre el bien inmueble “**El solar**”, situación que se vio temporalmente impedida por causa directa de los hechos victimizantes relacionados con el desplazamiento forzado sufrido en abril de 2003 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 2003, por tanto, el lapso de tiempo para accionar en restitución de tierras está plenamente acreditado.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

**Condiciones especiales de la solicitante que la convierten en sujeto de especial protección constitucional y legal al ser mujer víctima del conflicto armado, pertenecer al Adulto Mayor y al encontrarse en Estado de debilidad manifiesta por razones de salud.**

La Constitución Política de 1991 introdujo en el ordenamiento interno una concepción novedosa del derecho a la igualdad en el artículo 13 que logra complementar el postulado que garantiza a los ciudadanos un mismo trato ante la ley, que si bien se conserva en la faceta de la “igualdad formal”, se supera al tener en cuenta las especiales condiciones de vida de las personas, protección adicional que la jurisprudencia ha denominado “Igualdad Material”, y ha considerado como *“Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada “igualdad material”. Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos<sup>29</sup>”*

En atención a esta novedad, jurisprudencialmente se ha desarrollado una institución que logra identificar de manera puntual las condiciones de existencia que en cualquier caso merecen ser atendidos de manera especial, prioritaria y preferente a fin de efectivizar los derechos de las personas que por diferentes razones físicas, psicológicas o sociales, merecen un trato a la luz de la “igualdad material”, tales personas se han denominado *“sujetos de especial protección constitucional”* que corresponde a una categoría que:

*“se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos*

---

<sup>29</sup> Sentencia C-220 de 2017. M.P. José Antonio Cepeda Amaris



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

*de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”<sup>30</sup>*

Ahora bien, teniendo en cuenta que los principios axiológicos que rigen la legislación de restitución de tierras son de raigambre constitucional, la Ley 1448 de 2011 adoptó la jurisprudencia de la Corte e introdujo el principio de enfoque diferencial al proceso el cual se consagró en el artículo 13 *ibídem* así:

***“... El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley tales como mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de Derechos Humanos y víctimas de desplazamiento forzado...”***  
(Negrillas no textuales)

Es evidente entonces que la señora **Raquel Gómez de Chicunque** es sujeto de especialísima protección por encajar, de conformidad con la jurisprudencia y normatividad precedente, en 3 categorías de sujetos de especial protección en su calidad de: i. mujer víctima de desplazamiento; ii.0 Adulto mayor; iii. Disminuida física.

La mujer víctima del conflicto armado, como se indicó se ha catalogado como sujeto de especial protección, pues la historia del conflicto en Colombia ha demostrado que han afrontado en condiciones directas de mayor complejidad las violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y han sufrido hechos victimizantes propios de su género, la Sentencia T – 045 de 2010 así lo reconoció al establecer:

*La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en el caso de las personas víctimas del conflicto armado interno, que además ostentan la calidad desplazados, debe darse un amparo especial por parte de las autoridades*

---

<sup>30</sup> Sentencia T-167 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

*dadas sus condiciones de extrema vulnerabilidad. Adicionalmente esta Corporación ha reconocido que las circunstancias de extrema de vulnerabilidad se agudizan, cuando los actos de violencia, en el marco del conflicto armado, se ejercen contra las mujeres, en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso se identifican por lo menos diez (10) factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres*

Por su parte la normatividad especializada para restitución de tierras, la Ley 1448 de 2011 a partir del artículo 114 contempla las disposiciones especiales para mujeres que integran las prerrogativas a que son acreedoras tanto en la etapa administrativa como judicial del proceso de restitución, que son una ampliación o aplicación específica de los principios de igualdad material y enfoque diferencial, mismas que debieron aplicarse hasta el momento en favor de la señora **Raquel Gómez de Chucunaque** y que deberán regir el fallo.

Los adultos mayores han sido también sujetos de referencia específica de la Corte Constitucional debido a la especial protección que merecen, la cual se ha ampliado y desarrollado según lo refiere el Alto Tribunal en la providencia T - 106 de 2015, en la que estableció:

*“Por otra parte, esta Corporación también ha sostenido que los adultos mayores deben ser receptores de una protección reforzada por parte de todas las entidades que integran el Estado. Al igual que con las personas con disminuciones físicas y psíquicas, esta obligación se deriva de un mandato constitucional enmarcado en el artículo 46[38]. Con esto, el Constituyente reconoce que los adultos mayores están en un estado de debilidad manifiesta que hace que, en virtud del deber de solidaridad, requieran de la ayuda de la sociedad y el Estado para así garantizar su integridad, su salud y su dignidad humana”.<sup>31</sup>*

---

<sup>31</sup> Sentencia T-293 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.





PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

De manera reciente, la Corte reiteró su posición en la sentencia T – 142 de 2017, en la cual refirió que “... es imprescindible brindar protección reforzada a quien además de desplazado pertenece a uno de los grupos de especial protección constitucional como son las madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, **adultos mayores**, entre otros.”<sup>32</sup> (Negrillas no textuales).

Postulados que deben ser aplicados en el caso *sub exámine*, pues si bien, según la información aportada por la Comisión, la solicitante se encuentra vinculada al programa adulto mayor, es importante que se creen, y de existir se apliquen, en su favor los programas específicos capaces de garantizar una justicia restaurativa.

La disminución física que constituye una clara debilidad manifiesta, representa una de las bases que da sentido a la necesidad de aplicación de la igualdad material en el Estado Social, toda vez que es un limitante para las actividades propias de la existencia del ser humano y que deben ser atendidas por las entidades competentes de manera oportuna para permitir a los ciudadanos una vida en condiciones de dignidad.

A partir de esta idea, la Corte Constitucional ha sido enfática en requerir un actuar positivo por parte del Estado, que en este caso se hace extensiva al juzgador, pues no bastan para satisfacer las especiales necesidades de la población los programas que sirven en la comunidad en general, sino que “*las entidades públicas encargadas de garantizar la prestación de los servicios de salud, deben preocuparse no sólo por cumplir los cuatro elementos esenciales e interrelacionados del derecho a la salud, a saber, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, sino que además deben contemplar las circunstancias particulares que se desprenden del hecho de ser víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado, tales como la dificultad de acceder a los servicios de salud, el incremento de riesgo para contraer enfermedades que surge a partir de las condiciones deplorables a las que son sometidas las personas en situación de desplazamiento, las circunstancias de extrema de vulnerabilidad agudizada cuando los actos de violencia se ejercen contra las mujeres, las precarias condiciones económicas de las víctimas y de sus núcleos familiares y la inestabilidad emocional*”<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Sentencia T-142 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>33</sup> Sentencia T-045 de 2010. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

En el caso de la señora **Raquel Gómez de Chicunque**, y respecto al estado de debilidad manifiesta por razones de salud, de conformidad con la información del informe de la URT presentada en la solicitud, se tiene que:

*“la solicitante se muestra físicamente con una lesión en la nariz, la cual le ha ido carcomiendo el tejido, se evidencia afección (permanente supuración de líquido y costras alrededor de la nariz sin cicatrización), con una pérdida aproximadamente de 50% de la fisonomía de la nariz, desfigurando el rostro y sin tratamiento)*

*La solicitante se moviliza de manera lenta, declara sentir dolor en los miembros inferiores, la postura es curva (camina con posición agachada); informa no poder mantenerse en pie, situación por la cual no ha salido al pueblo en mucho tiempo. En razón de su enfermedad no mantiene contacto con personas diferentes a sus hijos, ni puede salir por efectos del daño que hace el viento, el sol, el polvo en su piel”*

Coincide lo anterior con el contenido de la declaración del señor José Alcides Chicunque Gómez y los testimonios de María Margarita Arturo López y Sandra Milena López Arturo, que sostienen que la enfermedad que padece la solicitante corresponde a Cáncer, que el hijo que la acompaña tiene dificultades para hacerse entender, y que por ende el responsable de todos sus asuntos es el señor José Alcides.

La situación descrita requiere de la aplicación de los postulados jurisprudenciales a favor de la señora **Raquel Gómez de Chicunque**, a fin de garantizar su derecho fundamental a la salud y a la vida digna a través de medidas eficientes y adecuadas que la incluyan en programas como el de atención psicosocial y salud integral a víctimas contemplado en el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011, puesto que, si bien, desde la solicitud se ha planteado tal petición, hasta el momento no se han expedido órdenes tendientes a su cumplimiento que atiendan al especial caso que nos ocupa.



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

Corolario de lo anterior se tiene que efectivamente la señora **Raquel Gómez de Chicunque** debe ser sujeto de especial protección, de tal forma que la decisión que en el caso concreto adopte el Juzgador, deberá dar alcance hermenéutico a los presupuestos esbozados; por ello se hace necesario que el fallo no se limite a acceder a las pretensiones consignadas en la solicitud, sino que en uso del poder-deber, el Juez complementa tales súplicas con la aplicación de medidas pertinentes que permitan a la solicitante **Raquel Gómez de Chicunque** recuperar las condiciones de vida digna que partan del postulado jurisprudencial del “vivir bien” para superar de una manera real las condiciones de vulnerabilidad por parte del Estado, que evidencie la efectividad de la justicia restaurativa y sienta para el caso, sus bases en la prestación del servicio de salud conforme a los principios que lo deben regir cuando se trate de víctimas, especialmente de atención preferencial que efectivice los beneficios y protección de que es merecedora la solicitante, de conformidad con la normatividad legal vigente a nivel nacional e internacional, y los desarrollos jurisprudenciales.

## 5. 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.

En efecto, en el caso concreto existe pleno convencimiento acerca de la calidad de ocupante que ostenta la solicitante respecto al predio “**El Solar**” ubicado en la vereda Pitalito Alto, corregimiento de La Cueva, municipio de El Tablón de Gómez, del departamento de Nariño, situación que cambió injustamente por el abandono de la tierra por parte del titular de la acción con ocasión del conflicto armado interno que se materializó en el desplazamiento forzado ocurrido en abril del año 2003, 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 considerada como víctima y consecuentemente, proceder la reparación integral en su favor, concretamente el amparo del derecho fundamental a la restitución con vocación



PROCURADURIA No. 24 JUDICIAL II RESTITUCIÓN DE TIERRAS DE PASTO

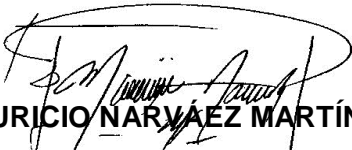
transformadora, conforme a lo preceptuado en el artículo 91 de la mencionada Ley, y atendiendo a la especial protección de que es acreedora en su condición de sujeto de especial protección constitucional y del enfoque diferenciador de la normatividad.

De otra parte, es del caso reiterar que, en términos de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, en armonía con el literal g del artículo 91 de la Ley 1148 de 2011, el predio **“El Solar”** solicitado en restitución debe ser objeto de adjudicación en favor de la señora **Raquel Gómez de Chicunque**, por cumplir los requisitos exigidos en las mencionadas normas.

Ahora bien, teniendo en cuenta la triple dimensión del estatuto que cobija a la solicitante como sujeto de especial protección constitucional y de tratamiento preferente de conformidad con el principio del enfoque diferencial de la Ley 1448 de 2011, al ser: i. Mujer víctima del conflicto armado; ii. Adulto mayor; y iii. Estado de disminución física, esta Agencia del Ministerio Público solicita que se efectivicen los derechos fundamentales de la solicitante y le sea brindada una atención prioritaria al momento del fallo, y que conjuntamente se le garantice la prestación de un servicio de salud que le permita vivir en condiciones de dignidad, para lo cual deberán implementarse medidas que le permitan superar las condiciones de vulnerabilidad y marginalidad, tales como el otorgamiento de un subsidio de vivienda y la implementación de servicios públicos en el predio.

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 MARTÍNEZ**

Procurador 24 Judicial II de Restitución de Tierras de Pasto