



Bogotá, 25 de septiembre de 2018

PJ07-150b

Honorable Doctor

JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS

Magistrado Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras

E. S. D.

REFERENCIA: Proceso 50001-31-21-001-**2017-00005-00**
Concepto Final Ministerio Público

Respetado señor Magistrado Moya Vargas:

ALBA LUZ JOJOA URIBE, Procuradora 7 Judicial II para Asuntos de Restitución de Tierras, representante del Ministerio Público en el asunto de la referencia, procedo a presentar **concepto final** en el proceso instaurado por los señores **EUGENIO HERRERA RODRIGUEZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 7.490.262 expedida en Granada – (Meta), y la señora **ANA SOFIA CONTRERAS PULIDO**, portadora del documento de identificación No. 63.326.152, en el que se pretende, en síntesis, la restitución jurídica y material del predio rural denominado “*El Mirador*”, identificado con la cédula catastral No. 00-01-0015-0050-000 inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Acacias en el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 232-29047, situado en la vereda Pañuelo Parte Alta, jurisdicción del Municipio de Acacias en el Departamento del Meta, con un área georreferenciada por la Dirección Territorial de la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras (UAEGRTD) de 15 ha y 2383 m², y que aparece en registro y catastro con un área de 14 ha y 2.588 m² (f. 5, cons. 2 expediente electrónico juzgado).



I. GENERALIDADES DEL CASO

1. La solicitud

Los solicitantes, a través de la Territorial Meta de la UAEGRTD, afirmaron, en síntesis:

1.1. Contexto de violencia.

El municipio de Acacias “*por su relieve de montaña, terreno escarpado y de difícil acceso, la cercanía con la cordillera oriental y la posibilidad de conexión entre los departamentos del Meta y Cundinamarca*” se ha constituido en uno de los corredores importantes para los grupos ilegales al margen de la ley y por ende, de contienda entre estos en aras a ejercer el control territorial y social.

Entre 1984 u 1985 la Farc empezó a hacer presencia en la zona montañosa de Acacias. En 1990 en relación con este grupo se registró “*el incremento de reclutamientos forzados, extorsiones o vacunas, reuniones con la comunidad, exigencia de apoyo (alojamiento, transporte, comida, etc.),...*”

El reclutamiento forzado fue “*una de las principales causas de abandono de tierras (...) como mecanismo de protección para evitar el riesgo de reclutamiento, ello ante la imposibilidad de denunciar ante el Estado la posible ocurrencia de este acto delictivo, tanto por las grandes distancias para acceder a las autoridades respectivas, como por la incapacidad de la fuerza pública para realizar operativos permanentes y eficaces....*”.

Para 1990 se evidenciaba la presencia en la zona de Acacias tanto de guerrilla como de paramilitares y a partir de la segunda mitad de la década de los noventa el conflicto se intensificó, especialmente, porque las “*Farc se propusieron demostrar su fuerza militar a través de acciones dirigidas a atacar*



a las Fuerzas armadas, priorizando los ataques a las poblaciones para destruir los puestos de Policía y debilitar la presencia estatal”.

Como “estrategia de control social, las Farc en ocasiones asignaban los predios abandonados por causa del conflicto armado a otros habitantes de las veredas, para que los trabajaran, (...)” e igualmente, imponía “autoridad como forma de dominación territorial, es así como concedía permisos de tránsito y movilización sobre el territorio montañoso de Acacias”.

En la zona de Manzanares, las Farc “llegaron a construir numerosos campamentos, entre ellos el denominado como “Villa Romaña”,...”, y como forma de control social implementaron, además, la “exigencia de ‘colaboración’”, la que en Acacias “se verificó a partir del año 2000, con la intervención en las decisiones de las Juntas de Acción Comunal (JAC), a través de las cuales se buscó inferir en el manejo del presupuestos municipal”, así como con la exigencia a la población de “vacunas”.

También, “ante la desobediencia de la población civil, las Farc realizaron ejecuciones ejemplarizantes, que generaron eventos de desplazamiento masivo...”.

Los grupos paramilitares también influyeron en el abandono y despojo de tierras en el municipio de Acacias, especialmente el Bloque Centauros, creado “a mediados de 1998 como resultado de un proceso de integración entre las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (Accu), más conocidas como los ‘Urabeños’ y los grupos de autodefensas que existían en los Llanos propósito que solo lograron con las Autodefensas de San Martín, comandadas por Manuel de Jesús Piraban, alias ‘Pirata’”.

Entre 1998 y 2002, los grupos paramilitares con influencia en la zona “incrementaron su capacidad operativa y se prestaron colaboración mutua...”. En este lapso, la presencia de estos “se manifestó principalmente en la cabecera municipal y en las veredas de la zona plana, colindantes con San



Carlos de Guaroa, Castilla La Nueva, y las zonas planas de Guamal y Villavicencio”.

En la zona montañosa de Acacias “las amenazas de incursión de paramilitares generaron desplazamientos forzados y al parecer actos de ‘limpieza’ por parte de las FARC,.....”.

Ante la disolución de la zona de distención en el año 2002 y ante la implementación del Plan Patriota que tenía como propósito debilitar las fuentes de financiación de las Farc, atacar sus zonas de retaguarda y desarticular sus frentes de guerra y ante la confrontación armada por parte del Estado, tal grupo armado al margen de la ley emprendió un repliegue estratégico, lo que en la cordillera oriental “... *significó el incremento de enfrentamientos y combates con las estructuras de la Farc”.*

La expulsión de las Farc del Piedemonte central y de la cordillera oriental del Meta y Cundinamarca, “*ocurrió a finales de 2003 e inicios del 2004, cuando los frentes que operaban en la zona, entre ellos, el 52,53 y 55, se vieron obligados a retirarse hacia el sur del meta...*”.

Para el 2006 ante la retirada de las FARC a la zona montañosa y la desmovilización del Bloque Centauros, se disminuye la violencia generalizada, pero empieza “*a surgir nuevos grupos al margen de la ley, derivados del antiguo Bloque Centauros, ya que algunos de sus ‘desmovilizados’ continuaron delinquiendo.*

Es así como aparecieron el “*Bloque Meta*” que se estableció en el municipio de San Martín y el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia ‘Erpac’. “*Así las cosas ‘a pesar de las desmovilizaciones del bloque Centauros de las AUC (...), se siguieron presentando disputas por el control de recursos necesarios para la economía de la guerra. Estos grupos post-AUC que surgieron a lo largo de Colombia se denominaron Bandas Criminales Emergentes ‘BACRIM’...*”.



Por su parte, *“las Farc rediseñaron sus estrategias, y para el año 2009 dan muestras de tácticas orientadas a mantener los corredores estratégicos tradicionales, como la Cordillera Oriental”*.

Por todo lo anterior, en últimas, se concluye que en el período 2005-2010 en la zona montañosa de Acacias se mantuvo el conflicto armado interno, a través de la guerrilla y/o las Bacrim.

1.2. Hechos concretos del caso

En relación con los hechos victimizantes, se alega que:

1.2.1 El señor Eugenio Herrera Rodríguez adquirió el predio *“El Mirador”*, de aproximadamente 14 hectáreas 2.558 metros², ubicado en la Vereda Pañuelo Alto del Municipio de Acacias del departamento del Meta, en el año 1993 por un valor aproximado de \$8.000.000.

1.2.2 Posteriormente, en el año 1999 el INCORA mediante Resolución No. 0319 de 27 de julio de 1999 le adjudicó dicho bien, y fue inscrito ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Acacias Meta en la Matrícula Inmobiliaria 232-29047 y cédula catastral 50006000100150050000

1.2.3 En dicho inmueble el solicitante *“construyó una casa de madera y techo de zinc, instaló el sistema de agua por gravedad de 1.300 metros, sembró pasto Brachiaria, micay e imperial, hizo un corral porque tenía 27 reses, dos caballos, gallinas, perros y cerdos. Sacaba dos arrobas de queso semanales para vender en Villavicencio, tenía como 3 trabajadores allá y les pagaba con lo que ganaba por la venta del queso”*.

1.2.4 Para la época de los hechos el núcleo familiar del señor EUGENIO HERRERA estaba compuesto por su excompañera Ana Sofía Contreras Pulido y sus hijos Francly Mayerli, Érica Shirley, Bleidy Eugenia y Harminson



Herrera Muñoz, así como por su hijastro Cristian Iván Olaya Contreras y su señora madre, hoy fallecida, la señora Berenilda Rodríguez.

1.2.5 En el año 2000 en la vereda Peñuelo Alto aparecieron grupos armados al margen de la ley, que intimidaron a los habitantes de la zona *“con amenazas en contra de sus vidas y tomando abusivamente sus animales de carga...”*.

1.2.6 El solicitante permaneció junto *“con su núcleo familiar en la finca hasta junio de 2002 cuando el presidente de la Junta de Acción Comunal –JAC- informó a todos los habitantes de las veredas La Pradera, San Pablo, El Pañuelo, San Juan y Vista Hermosa que debían abandonar la región so pena de ser asesinados por órdenes impartidas por miembros de la guerrilla de las FARC”*.

1.2.7 Ante tal amenaza y por el *“temor generalizado sufrido por los habitantes de las veredas en Acacias, y ante los asesinatos selectivos ocurridos, optaron por salir de la zona dejando todo abandonado”*.

1.2.8 El peticionario y la compañera de ese entonces, en el año 2002 declararon su situación de desplazamiento ante la Procuraduría de Villavicencio.

1.2.9 En el año 2004 el reclamante regresó a la finca *“El Mirador”* y estuvo allí, hasta el 2007, cuando *“las FARC lo desplazó nuevamente por negarse a colaborar con ellos como informante”*.

1.2.10 Actualmente el señor Eugenio Herrera Rodríguez reside en el municipio de Lejanías.

1.2.11 Se pone de presente que la *“señora ANA SOFIA CONTRERAS PULIDO y su hijo CRISTIAN IVAN OLAYA CONTRERAS ya no hacen parte del núcleo familiar del solicitante”*.



1.3. La petición

Se deprecó declarar que el señor Eugenio Herrera Rodríguez y la señora Ana Sofía Contreras Pulido con su núcleo familiar al momento del despojo, son titulares del derecho fundamental a la restitución de tierras y, en consecuencia, ordenar a su favor la restitución jurídica y/o material del predio “*El Mirador*” antes individualizado. En subsidio, ordenar al Fondo de la Unidad, la restitución por equivalencia en términos ambientales o económicos, de no ser procedente lo primero.

2. La sentencia consultada

2.1. La decisión

Toda vez, que en el curso del proceso no se presentó oposición alguna el Juzgado Tercero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, el pasado 23 de julio de 2018, emitió sentencia en la que resolvió, reconocer la calidad de víctimas a: Eugenio Herrera Rodríguez, Ana Sofía Contreras Pulido y a su núcleo familiar conformado por Erika Shirley, Jarminsson, Bleydi Eugenia y Francy Mayerly Herrera Muñoz, así como al señor Cristian Iván Olaya Contreras.

En consecuencia, declaró el derecho fundamental a la restitución de tierras del predio “*El Mirador*” a favor del señor Eugenio Herrera Rodríguez, pero en el Parágrafo 1 del numeral tercero de dicha resolución, decidió:

“... deniéguese la solicitud formulada a favor de la señora Ana Sofía Contreras Pulido; empero, adviértase que, al ser reconocida como víctima del conflicto armado, le acontecen los demás mecanismo que prevé la Ley 1448 de 2011 para acceder a la reparación integral”.

Por ende, en el numeral Trigésimo Tercero de dicho previsto ordenó su consulta.



2.2. Argumentos de la resolución consultada

Para tomar tal resolución la Jueza manifestó, en síntesis, que:

El señor Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido, *“Establecieron un vínculo marital desde el año 1998 y bajo la categoría de familia recompuesta, instituyeron el que hoy aparece como núcleo familiar solicitante”* y cuya conformación, no se discute en este asunto.

Agregó, que pese *“a la disolución de facto en la que devino con posterioridad el aludido vínculo, al momento de la ocurrencia de los hechos era esa la relación consolidada entre ambos solicitantes a más de ser el núcleo que padeció de los rigores de la violencia,...”*.

Además, luego de analizar el contexto de violencia y los hechos victimizantes concretos concluyó:

...los integrantes de la familia Herrera Contreras fueron víctimas con ocasión de las acciones violentas adelantadas tanto por la guerrilla como por los paramilitares que se disputaban el control territorial de la región, situación ésta que terminó por concretarse en el abandono forzado de su territorio hacia el municipio de Lejanías, con todas las desfavorables e indignas condiciones que ello les pudo generar.

No obstante lo anterior, seguidamente aseveró que pese a que los señores Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido y su núcleo familiar al momento de los hechos victimizantes *“son considerados como víctimas del conflicto armado a la luz del artículo 3 de la ley 1448 de 2011 (...) lo cierto es que como titular del derecho a la restitución, sólo el señor Herrera Rodríguez está legitimado,...”* (pag. 34 sentencia).



Seguidamente aludió al artículo 75 de la ley 1448 de 2011, para aseverar que para la prosperidad de la acción que nos ocupa resulta necesario determinar *“(i) la relación jurídica que unía a los solicitantes con el predio que reclama para la época en que ocurrieron los hechos que condujeron al despojo o al abandono forzado del mismo, bien sea como propietario, poseedor u ocupante o explotador de baldío; ii) si hubo despojo o abandono, como consecuencia de esas infracciones o violaciones a los derechos humanos, y (iii) si el despojo o el abandono ocurrió después del 1º de enero de 1991”.*

A continuación, consideró que el señor Eugenio Herrera Rodríguez *“mediante adjudicación que le hiciera el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA a través de Resolución 0319 del 27 de julio de 1999”* adquirió la propiedad del bien *“por haberse constado la explotación del mismo por un lapso superior a cinco (5) años, amparado en su momento, en la presunción contemplada en el artículo 6 de la ley 97 de 1946.*

Aunado a ello, de lo aseverado en la solicitud por la Territorial Meta de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD-, concluyó que *“los actos de señorío iniciaron aproximadamente en el año de 1993 por compraventa que el señor Herrera hiciera a otra persona, lo cual –pese a que no constituía título oponible a terceros-, sirve para develar la expectativa que como legítimo dueño tuvo hasta antes de la expedición del respectivo acto administrativo y que derivó en su titularidad...”.*

Lo que consideró confirmado en los interrogatorios de parte rendidos por el señor Herrera y la señora Contreras Pulido.

La señora Contreras ante la pregunta,

“Cuándo se fue a vivir con él [refiriéndose a don Eugenio] ¿ya tenía ese predio?”, contestó “Si señor, él ya lo tenía...” y luego agregó “Cuando yo me junté a vivir con él eso ya él lo tenía, pero estaba recién comprado, [...] él



hacía como unos cuatro años lo había comprado él [...] en ese predio tenía bestias y ganado. [...] yo me dediqué a trabajar. El sacó la licencia para sacar madera, él sacaba madera, él trabajaba con guadaña y, cuidábamos el ganado, a veces le tocaba salir a trabajar. Yo lo que más hacía era cuidar la casa y cuidar el ganado y cuidar los dos sardinós, cuando ya salieron de quinto me toco llevar a internarlos al colegio Chichimene. Y ahí los llevaba cada ocho días a la finca y volvía y los traía el domingo y así era la tarea mía, cuidar los muchachos (Min. 13:29 a 15:04)”.

La Jueza Tercera de Descongestión de Restitución de Tierras de Villavicencio de lo anterior concluyó que:

Lo expuesto conduce a advertir que si bien la materialización del título que revistió al señor Herrera Rodríguez de propietario del predio “El Mirador” se consolidó en el año 1999, lo cierto del caso es que adentrado el año de 1993 el señor ejecutó el negocio jurídico, -que aunque inoponible por haberse celebrado respecto a un predio baldío- lo llevó al convencimiento de su legítima propiedad, de tal suerte que es en su cabeza donde recaen y han recaído los elementos patrimoniales a ello inescindibles; entonces bajo el presupuesto colegido delantadamente, puede concluirse sin hesitación alguna que el señor Herrera Rodríguez es propietario del fundo solicitado en restitución y que como consecuencia directa del desplazamiento forzado al que se vio obligado, tuvo que abandonar definitivamente el predio en la temporalidad que la normativa transicional ha dispuesto para ello.

Seguidamente, procedió a analizar si la señora Ana Sofía Contreras Pulido está legitimada respecto a la acción de restitución, habida cuenta de que para el año 2002, época del desplazamiento forzado, convivía bajo una unión marital de hecho con el solicitante, por cuanto la titularidad del fundo reposaba en cabeza del señor Eugenio Herrera Rodríguez mucho antes de haberse conformado el haber societario.

Al respecto, aseveró que:



Para precisar lo pertinente, adviértase primigeniamente que de la lectura de los artículos 91 y 118 de la Ley 1448 de 2011 y la adecuada comprensión respecto a la naturaleza de la acción de restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, se desprende parte de la articulación de las medidas desatadas en sede judicial orientadas al restablecimiento de la situación anterior a las violaciones padecidas como consecuencia del conflicto armado interno, en éste caso, al reconocimiento de la titularidad del dominio en ese escenario socavada.

Después de citar el articulado, agregó:

Con todo, pese a que el referido articulado impone un presupuesto abstracto respecto al reconocimiento del derecho de dominio al solicitante y al cónyuge, compañero o compañera permanente que al momento de los hechos victimizantes hubieran abandonado el fundo objeto de restitución, lo cierto del caso es que dicha normativa estuvo principalmente orientada en el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran las mujeres frente a los derechos de propiedad sobre la tierra...

Posteriormente, adujo que:

...la realidad rural del país resulta siendo mucho más compleja de lo que se piensa, en tanto aún no están dadas las condiciones para que de manera autónoma y suficientemente ilustrada, las mujeres inicien por ejemplo litigios sobre pertenencias, ni de sucesiones, ni muchos menos trámites de derecho de familia para iniciar liquidaciones o reconocimientos de uniones maritales o de sociedades conyugales, solo por citar algunos ejemplos.

Continúo aseverando que:

...teniendo meridiana claridad respecto a la teleología de la normativa orientada al reconocimiento de los derechos patrimoniales de las mujeres,



en sede de restitución-, habrá de precisarse sin embargo que lo pertinente no debe entenderse de manera irrestricta a todos los eventos en los que los cónyuges o compañeros permanentes abandonen forzosamente sus heredades, habida cuenta que la acción de restitución de tierras está dirigida a la realización de medidas para el restablecimiento de los derechos o expectativas de derechos jurídicos, materiales y patrimoniales que fueron truncados con ocasión al conflicto armado y no como una adquisición a título gratuito mediante sentencia judicial (subraya original).

Luego a partir del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, afirmó que hay dos tipos de titulares del derecho a la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente: las propietarias o poseedoras de predios y las explotadoras de baldíos que pretendan adquirir la propiedad por adjudicación. Pero en ambos casos, que hayan sido despojadas de las tierras u obligadas a abandonarlas como consecuencia de los hechos que configuren las violaciones definidas en el artículo 3º de la citada ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de ésta.

Dijo que ello,

...significa que la legitimidad frente a la acción emerge de un derecho de orden patrimonial que ya ha sido consolidado, o en su defecto una expectativa de derecho que debe ser reconocido; razón suficiente como para que a juicio de la Corte Constitucional, los tenedores de una determinada heredad, fueran por ejemplo excluidas (sic) de la medida de restitución de tierras, hecho extensible a los bienes adquiridos por fuera de la sociedad patrimonial....

Así las cosas, dijo comprender que,

... en el evento de la adquisición de una heredad antes de conformada la unión marital de hecho, no tiene vocación de prosperidad dentro de la acción de restitución, en tanto no es posible tener como bienes que



conformar el haber social de la sociedad patrimonial los predios que han sido adquiridos por los compañeros de manera previa, pues así lo dispone el parágrafo del artículo 3º de la Ley 54 de 1990.

Descendiendo al caso concreto, manifestó:

...ha de precisarse que de conformidad al despliegue probatorio adelantado en el trámite de autos, la unión marital de hecho conformada por los señores Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido inició aproximadamente en el mes de mayo de 1998, pues pese a que del dicho del primero no se encuentra certeza sobre el particular y que en la solicitud de inscripción del fundo “El Mirador” en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (...) logra advertirse que es en el año 1997 cuando aquellos conforman un nuevo núcleo familiar, lo cierto es que en el interrogatorio de parte rendido por ésta última se advierte más claridad respecto a la referida fecha y en tal sentido se tendrá esa enunciación para todos los efectos.

Interrogatorio de parte de Eugenio Herrera Rodríguez

Pregunta ¿En qué año empezó a vivir con la señora Sofía Contretas? R/ Ay doctor, ahí si me corcha; yo duré en esa finca solo como tres años y ahí fue cuando me la conseguí a ella porque ella es de la vereda El Pañuelo; doctor ahí me corcha no tengo la fecha. Hace hasta por ahí dos años y medio yo me separé de ella. Pregunta ¿Ustedes convivían, pero nunca se casaron? R/ No señor, nunca nos casamos. Pregunta ¿Nunca tuvieron hijos? R/No, no tuvimos hijos (Min 26:30 a 28:1) (subrayas originales).

Interrogatorio de parte de Ana Sofía Contreras Pulido.

*Pregunta ¿en qué año empezó a vivir con él? R/ **Yo comencé a vivir con él, me acuerdo tanto, que fue en mayo cuando el Presidente***



Pastrana ganó, cuando eso fue que me fui a vivir con él (Min. 11:15 a 12:26) (Negrilla fuera de texto)

La determinación de la temporalidad aludida en la antecedencia, resulta de importancia mayúscula en este punto del debate, habida cuenta que manados los efectos de la conformación de la unión marital de hecho a partir de los dos años a los que se refiere el artículo 2 de la ley 54 de 1990, el patrimonio conformado pasa a estar ineluctablemente en cabeza de ambos, lo que significa que es apenas adentrado el año 2000 el momento en el que la presunción de tal conformación emerge para el ordenamiento jurídico en el caso de los señores Herrera Rodríguez y Contreras Pulido.

Con todo, recuérdese entonces que la adjudicación del predio “El Mirador” efectuada por parte del extinto INCORA a favor del señor Eugenio Herrera Rodríguez, se adelantó el 27 de julio de 1999 tal y como consta en la Resolución No. 319 aportada a las presentes diligencias, lo que significa en principio que el mismo es de exclusiva propiedad de aquél; precisión que se hace únicamente con la finalidad de determinar la legitimación en la acción de restitución propiamente dicha y no como una inferencia arbitraria ni caprichosa que intente intervenir en las competencias del juez natural de la causa si es que eventualmente los frutos, los rendimientos y aún el ingreso de éste al haber de la sociedad sea alegado por alguno de los interesados. Ello no obsta para advertir, sin embargo, que del interrogatorio de parte rendido por los señores Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido, ambos reconocen que fue el primero de ellos quien lo adquirió y quien se reputó como propietario del mismo, pese a que posteriormente ambos trabajaron en él.

Interrogatorio de parte de Eugenio Herrera Rodríguez

Yo compré ese predio. Yo me fui allá a trabajar, porque yo estaba dándole estudio a mis niñas y yo me fui para allá porque en ese tiempo yo manejaba camión y entonces me fui a trabajar donde un señor allá,



*compré esa finquita que yo le digo y le pagué a pura base de madera, yo cortaba y arriaba y así pagué la finquita (Min 20:13 a 20:24) [...] ¿Ese predio el mirador de qué forma lo adquirió y desde qué época estaba viviendo Usted en él ¿ **R/** yo viví como unos doce años doctora y pues yo se lo compré a un señor no me acuerdo el nombre en este momento y yo le saqué títulos, eso tiene títulos.*

Interrogatorio de Parte de Ana Sofía Contreras Pulido

*Cuando se fue a vivir con él ¿ya tenía ese predio? **R/** sí señor, él ya lo tenía. ¿Usted tiene conocimiento de cómo adquirió él ese predio? **R/** Ese predio cuando se dejó de la esposa a él le quedó una plata y él lo compró y yo sé que las escrituras están en el Banco agrario porque él llevó a un señor para que le midiera. Yo no voy a decir que yo trabajé eso con él, no. Cuando yo me junté a vivir con él eso ya él lo tenía, pero estaba recién comprado. [...] él hacía como unos cuatro años lo había comprado[...] en ese predio tenía bestias y ganado. [...] yo me dediqué a trabajar. El sacó la licencia para sacar madera, él sacaba madera, él trabajaba con guadaña y, cuidábamos el ganado, a veces le tocaba salir a trabajar. Yo lo que más hacía era cuidar la casa y cuidar el ganado y cuidar los dos sardinós, cuando ya salieron de quinto me tocó llevar a internarlos al colegio Chichimene. Y ahí los llevaba cada ocho días a la finca y volvía y los traía el domingo y así era la tarea mía, cuidar los muchachos (Min. 13:29 a 15:04)”.*

Con todo, al tenor de los presupuestos esbozados en la antecedencia, concluye éste fallador que de conformidad con el acervo probatorio desplegado, el fundo solicitado en restitución es considerado como exclusiva propiedad del señor Eugenio Herrera Rodríguez y en tal sentido, pese que a la teleología de la ley 1448 de 2011 está orientada a proteger los derechos de las mujeres –generalmente campesinas- que históricamente han estado desprotegidas en los procesos de titulación de la tierra, en éste particular caso no resultará procedente reconocer el mismo



derecho a favor de la señora Ana Sofía Contreras Pulido por no encontrarse acreditada su legitimidad en la acción al tenor de lo consagrado en el pluricitado artículo 75 de la ley 1448 de 2011.

II. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

El predio antes mencionado se encuentra inscrito en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, según Resolución No. RT 2512 del 3 de noviembre de 2016.

III. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico a resolver consiste en establecer si la señora Ana Sofía Contreras Pulido está o no legitimada como titular del derecho a la restitución de tierras por cuanto el predio objeto del presente proceso era de propiedad del señor Eugenio Herrera Rodríguez mucho antes de haber conformado la unión marital de hecho con este, y por ende, de haberse conformado el haber societario o si por el contrario, a la señora Contreras Pulido tiene derecho a ella, habida cuenta de que la titulación del predio en favor de aquel se realizó una vez este había iniciado la convivencia con la misma, sumado a que el desplazamiento se dio para junio de 2002, cuando aún eran compañeros permanentes.

Aunado a ello, deberá de analizarse si los jueces especializados de restitución de tierras tienen competencia para declarar uniones maritales de hecho y si ello es requisito a fin de poder el problema jurídico antes planteado.



IV. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

1. Marco Jurídico Internacional y Constitucional de la Restitución de Tierras.

Son múltiples las normas e internacionales de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, que sustentan el proceso transicional de restitución de tierras, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II); el Estatuto de Roma, Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional; los principios rectores de los desplazamientos internos, presentados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su informe E/CN.4/1998/Add2.; la Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas. Adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados”, celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994; Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Tales normas internacionales, hacen parte del bloque de constitucionalidad y son aplicables en situaciones de conflicto armado interno para proteger los derechos de las víctimas cuando quieran que hayan sufrido daños, individual o colectivamente, como consecuencia de graves y manifiestas violaciones a los Derechos Humanos y/o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.



La Constitución Política de Colombia, en su artículo 2do consagra que *“las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (...)”*, y en el artículo 58 de la misma Carta, se dice que *“se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”*.

Son múltiples las sentencias de la Honorable Corte Constitucional, donde ha reconocido el derecho fundamental a la restitución de las víctimas de desplazamiento forzado y despojo violento de tierras, pero quizá la decisión hito, es la T-821 de 2007, donde se le dio tal naturaleza, esto es, de derecho constitucional fundamental.

En el auto de seguimiento No 0008 de 2009 relativo al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, se ordenó al Gobierno Nacional el reformular la política de tierras, diseñando un mecanismo excepcional y expedito para resolver las reclamaciones sobre restitución de predios, en aras a garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.

2. El enfoque de género y la protección de mujeres víctimas del conflicto armado en las normas internacionales.

La Corte Constitucional ha sostenido que el principio de igualdad *“si bien prohíbe que se dé un trato diferente a supuestos iguales, permite y autoriza tratamientos distintos cuando se encuentren supuestos desiguales que estén justificados de manera objetiva y razonable, consiste tanto en tratar igual a los iguales como en tratar desigual a los desiguales”* (Sentencia 2006).

Se establece así, el enfoque diferencial, esto es, al deber del Estado de dar prioridad en la atención a las personas de especial protección por sus condiciones de debilidad manifiesta, como es el caso de las mujeres.



Son varios los instrumentos internacionales que aluden a la mujer como sujeto especial de protección, a saber: la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Convenio sobre Igualdad de Remuneración; Convención Americana sobre Derechos Humanos; convención Interamericana sobre la Nacionalidad de la Mujer; convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer – Beijing; Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de emergencia o de conflicto Armado; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Protocolo facultativo de Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos; Resolución 1325 de 2000 – Participación de las Mujeres en Procesos de Paz.

Se transcribe, por considerarlo pertinente y necesario, lo dispuesto por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 3318 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974, donde consideró:

Habiendo examinado la recomendación del Consejo Económico y Social contenida en su resolución 1861 (LVI) de 16 de mayo de 1974,

Expresando su profunda preocupación por los sufrimientos de las mujeres y los niños que forman parte de las poblaciones civiles que en períodos de emergencia o de conflicto armado en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia muy a menudo resultan víctimas de actos inhumanos y por consiguiente sufren graves daños,

Consciente de los sufrimientos de las mujeres y los niños en muchas regiones del mundo, en especial en las sometidas a la opresión, la agresión, el colonialismo, el racismo, la dominación foránea y el sojuzgamiento extranjero,



Profundamente preocupada por el hecho de que, a pesar de una condena general e inequívoca, el colonialismo, el racismo y la dominación foránea y extranjera siguen sometiendo a muchos pueblos a su yugo, aplastando cruelmente los movimientos de liberación nacional e infligiendo graves pérdidas e incalculables sufrimientos a la población bajo su dominio, incluidas las mujeres y los niños,

Deplorando que se sigan cometiendo graves atentados contra las libertades fundamentales y la dignidad de la persona humana y que las Potencias coloniales, racistas y de dominación extranjera continúen violando el derecho internacional humanitario,

Recordando las disposiciones pertinentes de los instrumentos de derecho internacional humanitario sobre la protección de la mujer y el niño en tiempos de paz y de guerra,

Recordando, entre otros importantes documentos, sus resoluciones 2444 (XXIII) de 19 de diciembre de 1968, 2597 (XXIV) de 16 de diciembre de 1969 y 2674 (XXV) y 2675 (XXV) de 9 de diciembre de 1970, relativas al respeto de los derechos humanos y a los principios básicos para la protección de las poblaciones civiles en los conflictos armados, así como la resolución 1515 (XLVIII) del Consejo Económico y Social, de 28 de mayo de 1970, en la que el Consejo pidió a la Asamblea General que examinara la posibilidad de redactar una declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de guerra,

Consciente de su responsabilidad por el destino de la generación venidera y por el destino de las madres, que desempeñan un importante papel en la sociedad, en la familia y particularmente en la crianza de los hijos,

Teniendo presente la necesidad de proporcionar una protección especial a las mujeres y los niños, que forman parte de las poblaciones civiles,



Con fundamento en dicho razonamiento, decidió:

Proclama[r] solemnemente la presente Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado e insta a todos los Estados Miembros a que la observen estrictamente:

(...)

3. Todos los Estados cumplirán plenamente las obligaciones que les impone el Protocolo de Ginebra de 1925 y los Convenios de Ginebra de 1949, así como otros instrumentos de derecho internacional relativos al respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, que ofrecen garantías importantes para la protección de la mujer y el niño.

4. Los Estados que participen en conflictos armados, operaciones militares en territorios extranjeros u operaciones militares en territorios todavía sometidos a la dominación colonial desplegarán todos los esfuerzos necesarios para evitar a las mujeres y los niños los estragos de la guerra. Se tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la prohibición de actos como la persecución, la tortura, las medidas punitivas, los tratos degradantes y la violencia, especialmente contra la parte de la población civil formada por mujeres y niños.

(...)

6. Las mujeres y los niños que formen parte de la población civil y que se encuentren en situaciones de emergencia y en conflictos armados en la lucha por la paz, la libre determinación, la liberación nacional y la independencia, o que vivan en territorios ocupados, no serán privados de alojamiento, alimentos, asistencia médica ni de otros derechos inalienables, de conformidad con las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la



Declaración de los Derechos del Niño y otros instrumentos de derecho internacional.

La “*Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado*”, le proponen a Colombia como miembro de la Organización de Naciones Unidas, el adoptar dichos comportamientos. Ello, por cuanto, sobre el efecto de las recomendaciones emitidas en el ámbito internacional, la Corte Constitucional en la sentencia T-558 de 2003 manifestó: que estas “...*carecen de efecto vinculante y se limitan a proponerle a sus destinatarios un determinado comportamiento*”.

3. El enfoque de género en la legislación y jurisprudencia nacional

La protección especial de la mujer, igualmente, ha tenido desarrollo en el ordenamiento jurídico interno, es así como mediante el Acto Legislativo No. 3 del año 1954 se consagró el Derecho al voto femenino; Ley 160 de 1994 por medio de la cual se dictaron algunas disposiciones para la protección a la igualdad de género; Ley 294 de 1996 por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar; Ley 319 de 1996 Por la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”; Ley 360 de 1997 delitos sexuales; Ley 509 por la que se establecen beneficios en favor de las madres comunitarias; Ley 575 de 2000 sobre la violencia intrafamiliar; Ley 581 de 2000 conocida como la “Ley de Cuotas”; Ley 679 de 2001 sobre turismo sexual; Ley 731 de 2002 por la cual se expiden normas sobre el apoyo de manera especial, en materia de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia; Ley 790 de 2002 por la cual se crea el retén social para mujeres jefes de hogar; Ley 800 de 2003 por la que se aprueba, entre otros, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños; Ley 812 de 2003 Plan Nacional de Desarrollo; Ley 823 de 2003 por la que se dictan normas sobre igualdad de



oportunidades para las mujeres; En relación con la propiedad de la mujer campesina, la Ley 861 de 2003 por la que se dictan disposiciones relativas al único bien inmueble urbano o rural perteneciente a la mujer cabeza de familia; Ley 1009 de 2006 por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género; Ley 1023 de 2006 Por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud; Ley 1187 de 2008 por la cual se adiciona el parágrafo 2º de la Ley 1023 de 2006; Ley 1232 de 2008 por la cual se modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y Ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se reforman, entre otros, la Ley 294 de 1996.

En lo que respecta a la protección a las mujeres en medio del conflicto armado, encontramos la Ley 387 de 1997 donde se establece como objetivos del *“Plan Nacional”*, entre otros. El *“Brindar atención especial a las mujeres y niños preferencialmente a las viudas, mujeres cabeza de familia y huérfanos”* y a su vez, en el artículo 19 dispone que *“La Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dará prelación en sus programas a las mujeres desplazadas por la violencia, especialmente a las viudas y a las mujeres cabeza de familia”*.

Igualmente, en la Ley 1719 de 2014, en sus artículos 14 y 22, se establece que *“La autoridad judicial competente adelantará la investigación de los delitos que constituyen violencia sexual con ocasión del conflicto armado...”* y *“Para proteger los derechos de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado y garantizar su acceso a la justicia y facilitar su participación en todas las etapas del proceso”* dispuso varias reglas.

Por su parte, son múltiples las sentencias de la Corte Constitucional donde se ha pronunciado sobre la perspectiva de género en la atención a la población desplazada ante el impacto grave del conflicto armado sobre las mujeres, entre ellas: la SU-1150 de 2000; T-419 de 2003; T-602 de 2003; T-645 de 2003; T-669 de 2003; T-721 de 2003; T-1346 de 2001 y en la sentencia T-025



de 2004 donde la Corte Constitucional se refiere al deber del Estado de dar atención especial, entre otros, a la mujer, de la siguiente forma:

*por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte **mujeres** cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional” para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”. –negrillas fuera de texto-*

Ahora bien, en el Auto 092 proferido en seguimiento del cumplimiento de la anterior sentencia la Corte Constitucional adoptó medidas de protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, resaltando que estas son sujetos de protección constitucional reforzada, ante los factores de vulnerabilidad de las mismas por causa de su condición femenina en el conflicto armado y desplazamiento forzado.

Por lo que, en dicha providencia, resolvió, entre otras:

Primero.- CONSTATAR que la situación de las mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores desplazadas por el conflicto armado en Colombia constituye una de las manifestaciones más críticas del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, por ser sujetos de protección constitucional múltiple y reforzada cuyos derechos están siendo vulnerados en forma sistemática, extendida y masiva a lo largo de



todo el territorio nacional; **CONSTATAR** que la respuesta estatal frente a la misma ha sido manifiestamente insuficiente para hacer frente a sus deberes constitucionales en el área, y que los elementos existentes de la política pública de atención al desplazamiento forzado dejan vacíos críticos que resultan en una situación de total desamparo de las mujeres desplazadas ante las autoridades obligadas a protegerlas; y **DECLARAR** que las autoridades colombianas a todo nivel están bajo la obligación constitucional e internacional imperiosa de actuar en forma resuelta para prevenir el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, y garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las mujeres que han sido afectadas por el desplazamiento.

Segundo. - En el ámbito de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, **CONSTATAR** que, entre los diversos riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano identificados en la presente providencia como causa de desplazamiento, el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado configura una situación fáctica alarmante por ser abiertamente lesiva de los derechos humanos en su integridad y de los postulados más básicos del Derecho Internacional Humanitario que ampara a las mujeres como víctimas del conflicto. En consecuencia, **DECLARAR** que las autoridades colombianas a todo nivel están en el deber constitucional e internacional imperativo de actuar en forma resuelta para conjurar en forma efectiva las causas de raíz del panorama generalizado de violencia sexual acreditado ante esta Corporación por múltiples fuentes de manera consistente y reiterada.

(...)

En el numeral tercero de la parte resolutive de tal auto, entre otros, decidió:

Para prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, y proteger de manera efectiva los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento, se



ORDENA al Director de Acción Social que lleve a su debido término el diseño e implementación de los trece Programas enunciados en la presente providencia para colmar los vacíos críticos en la política pública de atención al desplazamiento forzado, a saber:

a. *El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.*

(...)

g. *El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.*

(...)

Y además,

*Se **ORDENA** al Director de Acción Social que garantice que cada uno de estos programas cumpla en su diseño e implementación con las condiciones y los elementos mínimos de racionalidad descritos en detalle en la sección V.B. de la presente providencia...*

Así las cosas, la normativa internacional, nacional y la jurisprudencia constitucional han reconocido que las mujeres desplazadas en el ámbito del conflicto armado padecen discriminación por su condición femenina desplazada, por lo que en materia de restitución de tierras deben tomarse acciones afirmativas y enfoques diferenciales al género, como el facilitarles el acceso a la propiedad de la tierra, en busca de la satisfacción de las necesidades en dicho ámbito de este grupo poblacional vulnerable.



4. El enfoque diferencial de género en la Ley 1448 de 2011

El Gobierno Nacional promulgó la Ley 1448 de 2011, la cual tiene por:

“...objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

La ley 1448 de 2011, es también conocida como la “Ley de Víctimas” y se constituye en una garantía que busca acatar la normatividad internacional y constitucional interna, a fin de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

Es así, como la misma, se profiere dentro del marco de la “*justicia transicional*”, entendida como “*...los diferentes procesos y mecanismos judiciales o extrajudiciales asociados con los intentos de la sociedad por garantizar que los responsables de las violaciones contempladas en el artículo 30 de la presente Ley, rindan cuentas de sus actos, se satisfagan los derechos a la justicia, la verdad y la reparación integral a las víctimas, se lleven a cabo las reformas institucionales necesarias para la no repetición de los hechos y la desarticulación de las estructuras armadas ilegales, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y la paz duradera y sostenible*” (art. 8º Ley 1448 de 2011)

En la ley que nos ocupa, se consagraron en el Capítulo II como principios generales, entre otros: dignidad, buena fe, igualdad, garantía del debido proceso, justicia transicional, coherencia externa, coherencia interna, enfoque diferencial, participación conjunta, respeto mutuo, progresividad, gradualidad,



sostenibilidad, prohibición de doble reparación y de compensación, complementariedad, acción de repetición y subrogación, derecho a la verdad, justicia y reparación integral.

Específicamente, en relación con la coherencia interna se estipuló:

*Lo dispuesto en esta ley, procura **complementar y armonizar las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición**, con miras a allanar el camino hacia la paz y la reconciliación nacional. –negrillas con intención-*

Sobre el principio de “**Enfoque Diferencial**” dispone en su artículo 13 lo siguiente:

El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Estado ofrecerá especiales garantías y medidas de protección a los grupos expuestos a mayor riesgo de las violaciones contempladas en el artículo 3o 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.

Para el efecto, en la ejecución y adopción por parte del Gobierno Nacional de políticas de asistencia y reparación en desarrollo de la presente ley, deberán adoptarse criterios diferenciales que respondan a las particularidades y grado de vulnerabilidad de cada uno de estos grupos poblacionales.



Igualmente, el Estado realizará esfuerzos encaminados a que las medidas de atención, asistencia y reparación contenidas en la presente ley, contribuyan a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que pudieron ser la causa de los hechos victimizantes

Coherente con el enfoque de género el legislador previó varias disposiciones relativas a materializar las acciones afirmativas que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras deben tomar en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado interno que ha venido azotando a nuestro país, estas son: el artículo 114 que alude a la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución; el 115 que dispone la sustanciación preferencial de las solicitudes de restitución adelantadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas en favor de las madres cabeza de familia y de las mujeres; el artículo 116 sobre la entrega oportuna y en condiciones de seguridad de los predios restituidos a las mujeres víctimas del conflicto armado; art. 117 la prioridad en la aplicación de los beneficios consagrados en la Ley 731 de 2002, así como el artículo 118 donde dispuso la obligación de la titulación de la propiedad y restitución de derechos al demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, que hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien.

Es entonces, el Derecho a la restitución de las víctimas un marco normativo especializado – regulado por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 1071 de 2015 y 599 de 2012, además, de las demás disposiciones especiales que no se opongan a este- frente a las normas del derecho ordinario civil o de familia, por cuanto, en marco del conflicto armado, la igualdad del derecho privado se rompe, ante la sistemática y masiva violación a los Derechos Humanos, y, por ende, al no tener posibilidad de ejercer y manifestar su voluntad de manera libre, voluntaria y autónoma.



Aunado a ello, en tal normativa, se reitera, especializada el legislador en aras a acatar las decisiones del marco jurídico internacional que le obligan y que tienden a proteger a la mujer víctima del conflicto armado interno, consagró disposiciones que reflejan acciones afirmativas tendientes a garantizar la aplicación del enfoque diferencial de género.

5. La Política Integral de Tierras y el enfoque de género

El doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Agricultura para la época de la promulgación de la Ley 1448 de 2011, en el prólogo de su texto “*POLÍTICA INTEGRAL DE TIERRAS. Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*”, reconoció la importancia del enfoque diferencial en la restitución de tierras, así:

El enfoque diferencial es un componente de la política transversal a todos los ejes estratégicos, que permite evidenciar las condiciones y/o situaciones de desigualdad que sustentan la necesidad de intervenciones que disminuyan las condiciones de discriminación y modifiquen las circunstancias de vulneración para lograr la igualdad real y efectiva que reconozca la diversidad y la posible desventaja.

En el caso de los derechos sobre la tierra y los territorios, se ha identificado una mayor vulnerabilidad que se expresa de manera diferenciada para las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los pueblos indígenas y las comunidades negras....

Y sobre el enfoque de género aseveró:

Si bien toda la población desplazada es susceptible a enfrentar el despojo de sus tierras, para el caso de las mujeres, este se incrementa, ya que generalmente en el sector rural se encuentra que son los hombres quienes aparecen en los documentos soporte de la relación o vínculo con los predios



o los que demuestran las relaciones jurídicas con la tierra, a causa de los valores tradicionales propios de las prácticas socioculturales patriarcales muy frecuentes en el campo, que signan las labores privadas, como las del hogar, a las mujeres, y las públicas, como compras y trámites, los hombres.

Así, cuando por alguna razón el compañero falta, ya sea por muerte, desaparición o separación, se evidencia con más contundencia la vulnerabilidad en las mujeres, pues allí se incrementa el riesgo de despojo de los predios, no solamente por su situación de desplazadas sino también por las dificultades que trae el no conocer o no poder comprobar fácilmente la relación que se tenía con el predio, como también el tipo de relación marital que se tenía con el compañero o cónyuge con el que se consiguió un bien.

Aunado a lo anterior, según el texto en cita, el 25 de agosto de 2011 el entonces Ministro de Agricultura,

“ordenó dar especial atención a las solicitudes de restitución adelantadas por mujeres...” y en “directiva ministerial dirigida al INCODER, Oficinas Regionales del Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio, Secretarías Departamentales de agricultura, alcaldías municipales y otras autoridades, el jefe de la cartera agropecuaria (...) indica que la activación de los mecanismos de protección de víctimas se realizará desde la etapa de atención, asesoría, documentación y registro, sin que sea requisito formal haber iniciado o hacer parte de un proceso judicial o administrativo. (...) En su directiva, el ministro Restrepo Salazar reitera que la protección a los reclamantes de tierras debe ser integral e igualitaria”.

Todo anterior, permite concluir que la política del gobierno de la época era incluir el enfoque diferencial de género en la Ley de Víctimas.



6. La legitimidad en la acción judicial de restitución de tierras de la Ley 1448 de 2011

6.1. Generalidades

La Ley 1448 de 2011 busca materializar y proteger los derechos constitucionales a la dignidad humana y al patrimonio de las víctimas del conflicto armado interno en Colombia, es por ello, que en la misma se consagró el Título IV denominado “*Reparación de las Víctimas*”.

La ley en su Capítulo I consagra disposiciones generales que versan sobre: medidas de reparación (69); y sobre deber del Estado de adoptar un programa integral de retorno a las víctimas (70).

En el capítulo II define que se entiende por restitución (art. 71).

El capítulo III por su parte establece disposiciones generales de la restitución, pero referidas únicamente a la “*restitución de tierras*” y es en este, donde consagró las acciones de restitución de los despojados (art. 72); principios de la restitución (73); despojo y abandono forzado de tierras (74) y titulares del derecho a la restitución (75).

Además, el legislador en uso de su libertad de configuración en el mismo título estableció el procedimiento de restitución y protección de los derechos de terceros, el cual, comprende una fase administrativa y otra judicial, reguladas en los artículos 76 al 102, que en su orden aluden a: el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente (76); Presunción de Despojo en Relación con los predios inscritos en el Registro de Tierras Despojadas (77); inversión de la carga de la prueba (78); competencia para conocer de los procesos de restitución (79); competencia territorial (80); Legitimación (81); solicitud de restitución o formalización por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD- (82); solicitud de restitución o formalización por parte



de la víctima (83); contenido de la solicitud (84); trámite de la solicitud (85); admisión de la solicitud (86); traslado de la solicitud (87); oposiciones (88); pruebas (89); período probatorio (90); contenido del fallo (91); recurso de revisión de la sentencia (92); notificaciones (93); actuaciones y trámites inadmisibles (94); acumulación procesal (95); información para la restitución (96); compensaciones en especie y reubicación (97); pago por compensaciones (98); contratos para el uso del predio restituido (99); contratos para el uso del predio restituido (99); entrega del predio restituido (100); protección de la restitución (101); y mantenimiento de la competencia después del fallo (102);

Posteriormente, y luego de aludir a la creación de la UAEGRTD (103); objetivo de la UAEGRTD (104); funciones de la UAEGRTD (105); dirección y representación de la UAEGRTD (106); Consejo Directivo de la UAEGRTD (107); Director ejecutivo de la Unidad (108); Estructura Interna (109); régimen jurídico de la UAEGRTD (110); el Fondo de la UAEGRTD (111); administración del Fondo (112); y recursos del Fondo (113); el legislador estableció un acápite relativo al enfoque de género, regulados del artículo 114 al 118 y cuyos temas ya fueron relacionados anteriormente.

De lo anterior, se concluye que la ley 1448 de 2011, consagró una diversidad de normas, unas de carácter sustancial; otras orgánicas –esto es referidas a la organización de la UAEGRTD y del Fondo-; otras procesales y algunas procedimentales.

6.2. La titularidad del derecho a la restitución y la titulación de la propiedad y restitución de derechos en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado.

El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 dispone:



ARTÍCULO 75. TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN. *Las 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 3o de la presente Ley, entre el 1o de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente, en los términos establecidos en este capítulo.*

En dicha disposición se consagraron las condiciones para la prosperidad de la acción de restitución, estas son: (i) la calidad jurídica de propietario o de poseedor o de ocupante con arreglo a las leyes civiles y agrarias, antes de la victimización; (ii) la condición fáctica de despojo y/o abandono forzado en el marco del conflicto armado interno, según lo dispuesto en los artículos 3, 74 y 75; y (iii) que los hechos causa del despojo u abandono, hayan acaecido con posterioridad al 1 de enero de 1991 y en vigencia de la Ley 1448 de 2011.

A su turno, el artículo 118 dispone:

ARTÍCULO 118. TITULACIÓN DE LA PROPIEDAD Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS. *En desarrollo de las disposiciones contenidas en este capítulo, en todos los casos en que el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama, el juez o magistrado en la sentencia ordenará que la restitución y/o la compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso.*



La anterior norma, es de carácter sustancial toda vez que crea un derecho en favor de las mujeres víctimas del conflicto armado interno y beneficiarias de la Ley 1448 de 2011, al regular de manera completa y específica los supuestos de hecho en presencia de los cuales se produce la consecuencia jurídica, sin hacer distinción alguna.

Nótese, que tal regla dispone que **“en todos los casos”**, en que se cumpla el hecho condicionante de que *“el demandante y su cónyuge, o compañero o compañera permanente, **hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama**”*, la consecuencia jurídica es que el juez o magistrado **“ordenará”** lo allí dispuesto taxativamente, esto es, *“... que la restitución y/o compensación se efectúen a favor de los dos, y cuando como consecuencia de la sentencia se otorgue el dominio sobre el bien, también ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que efectúe el respectivo registro a nombre de los dos, aun cuando el cónyuge o compañero o compañera permanente no hubiera comparecido al proceso”*.

Regla que, en criterio de la suscrita procuradora, concreta el principio de enfoque diferencial de género establecido en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011.

6.3. El cumplimiento de las condiciones consagrada en el artículo 118 de la Ley 1448 en el caso concreto.

Para efectos, de determinar si se cumplen las condiciones del artículo en cuestión, se deben reunir los siguientes requisitos: i) tener la calidad de cónyuge o compañero o compañera permanente del solicitante; ii) haber sido víctima de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama.



6.3.1. La calidad de compañera permanente.

En relación con la calidad de compañera permanente exigida en la norma que nos ocupa, se tiene, que para acreditar tal condición existe libertad probatoria y por tanto, para tales efectos, resulta suficiente la prueba obrante en el expediente.

Sobre ello, la señora ANA SOFIA CONTRERAS PULIDO, manifestó en su declaración rendida el 9 de octubre de 2017 ante el Juzgado,

Pregunta ¿en qué año empezó a vivir con él? R/ Yo comencé a vivir con él, me acuerdo tanto, que fue en mayo cuando el Presidente Pastrana ganó, cuando eso fue que me fui a vivir con él (Min. 11:15 a 12:26) (Negrilla fuera de texto)

También dijo:

“Cuando yo me junté a vivir con él eso ya él lo tenía, pero estaba recién comprado, [...] él hacía como unos cuatro años lo había comprado él [...] en ese predio tenía bestias y ganado. [...] yo me dediqué a trabajar. El sacó la licencia para sacar madera, él sacaba madera, él trabajaba con guadaña y, cuidábamos el ganado, a veces le tocaba salir a trabajar. Yo lo que más hacía era cuidar la casa y cuidar el ganado y cuidar los dos sardinos, cuando ya salieron de quinto me toco llevar a internarlos al colegio Chichimene. Y ahí los llevaba cada ocho días a la finca y volvía y los traía el domingo y así era la tarea mía, cuidar los muchachos (Min. 13:29 a 15:04)”.

Al respecto, el señor Eugenio Herrera Rodríguez, así:

Pregunta ¿En qué año empezó a vivir con la señora Sofía Contretas? R/ Ay doctor, ahí si me corcha; yo duré en esa finca solo como tres años y ahí fue cuando me la conseguí a ella porque ella es de la vereda El Pañuelo; doctor ahí me corcha no tengo la fecha. Hace hasta por ahí dos



años y medio yo me separé de ella. Pregunta ¿Ustedes convivían, pero nunca se casaron? R/ No señor, nunca nos casamos. Pregunta ¿Nunca tuvieron hijos? R/No, no tuvimos hijos (Min 26:30 a 28:1) (subrayas originales).

Por ende, está acreditado que el señor Eugenio y de la señora Ana Sofía tuvieron la condición de compañeros permanentes. Por tal razón, resulta extraño a este proceso el fallador haya resuelto:

DÉCIMO: DECLARAR la unión marital del (sic) hecho entre los señores Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido, teniendo en consideración los presupuestos esbozados en la parte considerativa del presente proveído.

Lo anterior, por cuanto, la Unión Marital de Hecho no es una pretensión que se hubiere formulado en la demanda y tampoco su declaratoria se exige para los efectos de aplicación de lo dispuesto en el artículo 118 la Ley 1448 de 2011.

Además, la Corte Suprema de Justicia sobre la naturaleza de la “Unión Marital de Hecho” ha sostenido que,

«(...) representa el sentido que de mejor manera se ajusta al mandato de los artículos 2º y 42 de la Constitución, normas que, en su orden, propenden por la protección a la familia al establecer que ‘el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad’, y que ‘la familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia»,

Y agregó que,



«(...) a la Ley 54 de 1990 hay que entenderla teniendo en cuenta su carácter de orden público, pues involucra el cumplimiento de una de las principales finalidades del Estado, tiene que ver con la familia –que es institución básica de la sociedad- y, además, abre paso a un nuevo estado civil (...), a lo cual ha de sumar que en ella está inmerso el principio de prevalencia del interés general, aspectos que ponen de relieve la necesidad de procurar su aplicación retrospectiva, para tener en cuenta hechos que otrora carecían de significado legal, pero que a partir de la vigencia de tal normatividad, son fuente bienhechora de derechos y obligaciones...» (CSJ, S.C., Sen. 22 nov, 2010).

Es entonces, la “*Unión Marital de Hecho*”, un nuevo estado civil y que fue instituida para la protección de la familia.

Además, el legislador en uso de su libertad de configuración facultó únicamente al juez de familia, para cuando se acudiera a la senda judicial, para conocer en primera instancia sobre la existencia de la unión marital de hecho, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 54 de 1990, modificado por el artículo 2 de la Ley 979 de 2005 son los jueces de familia.

Pues, incluso la Corte Constitucional en la Sentencia C-985 de 2005, resolvió “*Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el aparte “será de conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia” de la norma originaria y cuyo mismo teto se encuentra en la modificación realizada por la Ley 979 de 2005.*

Incluso, es también el juez de familia el competente para conocer de “... *la liquidación de sociedades conyugales o patrimoniales por causa distinta de la muerte de los cónyuges, o cuando la disolución haya sido declarada ante notario, o por juez diferente al de familia, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios*” (num.3, art. 22 C.G.P.)



Igualmente, el procedimiento para la declaratoria de la unión marital de hecho está reglado en el Código General del Proceso, según lo preceptuado en su artículo 368.

Además, frente a la sentencia proferida por los tribunales en estos asuntos procede el recurso extraordinario de casación:

***Parágrafo.** Tratándose de asuntos relativos al estado civil sólo serán susceptibles de casación las sentencias sobre impugnación o reclamación de estado y la declaración de uniones maritales de hecho (art. 334 C.G.P.)*

Normatividad procesal relativa a competencia, procedimiento y recursos, que es de “orden público y, por consiguiente de obligatorio cumplimiento, y en ningún caso podrán ser derogadas, modificadas o sustituidas por los funcionarios o particulares, salvo autorización expresa de la ley...” (art. 13 C.G.P).

Aunado a que la Corte Constitucional ha manifestado en un asunto similar al que nos ocupa:

El trámite sucesoral ha de seguirse por la vía de la jurisdicción ordinaria, el cual debe cumplir con unos presupuestos procesales, es decir, requisitos y términos expresamente indicados en las normas pertinentes del Código General del Proceso. Pretender que se surta un asunto de naturaleza civil [o de familia] dentro de un proceso de restitución de tierras es omitir los mismos, con lo cual se generaría una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la publicidad de cualquier otro heredero.... (Sent. T-364-17).

Finalmente, se advierte, que en casos como el que nos ocupa resulta contrario a derecho que se declare “la Unión Marital de Hecho”, cuando el solicitante y la señora Ana Sofía desde hace varios años no conviven, y pese a ellos se les



declare tal estado civil, y fuera de ello, sin liquidarse la presunta sociedad marital de hecho que conformaron se resuelva sobre qué bienes conforman su haber. Todo ello, se reitera, sin que el juez especializado en restitución de tierras tenga tal competencia y sin seguir la senda propia de los juicios tanto para declarar su existencia como su extinción y liquidación de la sociedad que presuntamente conformaron.

6.3.2. Haber sido víctima de abandono forzado y/o despojo del bien inmueble cuya restitución se reclama.

Sobre el segundo requisito que establece el artículo 118 de la Ley 1448 de 2011, se tiene, que a su turno el artículo 60 de la misma ley, dispone:

PARÁGRAFO 2o. *Para los efectos de la presente ley, se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley.*

Ahora bien, la condición de desplazado de acuerdo con lo expuesto por la Honorable Corte Constitucional, en sus sentencias T-227/97, T-1346 y T-327 de 2001; SU-1150 de 2001; T-268/03, T-1094 y T-770 de 2004, , T-563, T-1076 y T-175 de 2005, T-821 y T-496 de 2007, T-439, T-599, T-787, T-1095, T-647 y T-458 de 2008; T-042 de 2009 y C-372 de 2009; T-169 T-746, T-473 y T-265 de 2010, entre otras, se configura con la ocurrencia de dos elementos mínimos, a saber: (a) la coacción ejercida, o la ocurrencia de hechos de carácter violento, que hacen necesario el traslado, y (b) la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación.

Además, en el auto 092, en el que se adoptaron medidas tendientes a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el



conflicto armado en el país, y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado, se estableció como presunción que el desplazamiento forzado en las mujeres constituye una situación de vulneración acentuada, lo que obliga a una protección inmediata de sus derechos por parte de las autoridades.

En relación con tal exigencia, en este asunto se tiene que los señores Eugenio Herrera Rodríguez y la señora Ana Sofía Contreras Pulido declararon, en resumen, de manera coherente y espontánea que se vieron en obligados a abandonar el predio “*El Mirador*” debido a las amenazas de que fueron objeto por parte de la FARC y que temían perder su vida si continuaban en el predio.

Así las cosas, al configurarse los requisitos exigidos en la ley sustancial, esto es, en el artículo 118 de la Ley 1448 de 2011 para que se ordene la titulación en favor de la señora Ana Sofía Contreras Pulido y al no estar en discusión la calidad de víctimas de esta y el solicitante, así como el cumplimiento de los requisitos del artículo 75 de la “*Ley de Víctimas*”, esta Agencia Fiscal conceptuará pidiendo que se **REVOQUE** los numerales pertinentes de la sentencia consultada y en su lugar, se de aplicación al artículo 118 de la Ley 1448 de 2011.

V. CONCEPTO

Respetuosamente, en criterio de esta Agencia Fiscal, el Honorable Tribunal Superior de Bogotá Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, con fundamento en el análisis antes realizado, **CONCEPTÚA**, que se debe **REVOCAR** los numerales “**DÉCIMO**” y “**DECÍMO PRIMERO**” de la sentencia de fecha veintitrés (23) de julio de dos mil dieciocho (2018) proferida por la Jueza Tercera de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio dentro del proceso de restitución de tierras donde figuran como solicitantes el señor Eugenio Herrera Rodríguez y la señora Ana Sofía Contreras Pulido.



En consecuencia, se proceda a **MODIFICAR** el numeral “**TERCERO**” de la citada resolución judicial, ordenando “**DECLARAR EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS** en favor del ciudadano Eugenio Herrera Rodríguez identificado con cédula de ciudadanía No. 7.490.262, y de la señora Ana Sofía Contreras Pulido, identificada con la cédula de ciudadanía No. 63.326.152, respecto del predio rural denominado “**El Mirador**” identificado con el FMI No. 232-29047 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Acacias y cédula catastral No. 50006000100150050000, ubicado en la vereda Pañuelo Alto del municipio de Acacias, departamento del Meta, identificado y alinderado con base en el informe de georreferenciación y técnico predial que para tal efecto se ordenó corregir en el numeral sexto de ésta providencia” y,

Por ende, igualmente **REVOCAR** en su integridad los párrafos 1 y 2 del citado numeral tercero.

Así mismo, se **MODIFIQUE** el numeral “**OCTAVO**” en el siguiente sentido:

“**OCTAVO: DECLARAR** que los señores Eugenio Herrera Rodríguez y Ana Sofía Contreras Pulido, tienen derecho a todas las medidas encaminadas a garantizar el pleno ejercicio y goce del derecho de restitución consagrado, las cuales serán objeto de concreción dentro del seguimiento post-fallo de acuerdo con las circunstancias específicas de aquel y con base en la protección especial que requiere conforme a lo establecido en la parte considerativa del presente proveído”.

Además, se modifique el inciso primero numeral **NOVENO**, en el siguiente sentido: “**NOVENO. INFORMAR** a los beneficiarios de este fallo que:...”

Así, como los numerales “**DÉCIMO SEXTO**” y demás que considere, incluyendo a la señora Ana Sofía Contreras Pulido.



En los anteriores términos, doy por rendido el concepto de esta Agencia Fiscal.

Atentamente,

ALBA LUZ JOJOA URIBE

Procuradora 7 Judicial II para Asuntos de Restitución de Tierras