



**TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE ANTIOQUIA
SALA CIVIL ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS
SALA PRIMERA**

**JAVIER ENRIQUE CASTILLO CADENA
Magistrado Ponente**

Medellín, once (11) de diciembre de dos mil quince (2015)

Sentencia : 006
Proceso : De formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Radicado : 05000-31-21-001-2014-00030-01
Interno : 0411
Sinopsis : *"Las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras por mandato de ley, deben revisar la legalidad de las sentencias proferidas por los Jueces, que no decreten la restitución a favor del despojado, sin que medie impugnación por parte de los sujetos procesales que consideren vulnerados, en este caso las víctimas y que de hecho no pueden apelar como consecuencia que son decisiones proferidas en única instancia".*

Procede esta Sala, de conformidad con lo previsto en el inciso 4 del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, a resolver el grado jurisdiccional de consulta previsto para la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, de fecha 24 de noviembre de 2014, mediante la cual se decidió negar la restitución jurídica del predio denominado "El Polo 2", ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio de San Carlos (Ant.), a favor de JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, dentro del proceso de restitución y formalización de tierras.

1. ANTECEDENTES

Se presentó por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - Dirección Territorial Antioquia, en adelante LA UNIDAD, ante el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, solicitud de restitución y formalización de tierras, en representación de JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, el día 30 de mayo de 2014, sobre los predios "El Polo" y el "Polo 2"; inmuebles ubicados en el municipio de San Carlos (Ant.)

CONSULTA
Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

1.1. De las pretensiones

Previo el acopio de pruebas y la inclusión en el registro de tierras despojadas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-Dirección Territorial Antioquia, presentó solicitud de restitución y formalización a favor del arriba solicitante, con el fin de obtener protección al derecho fundamental a la restitución de tierras que como víctima tiene JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA.

Como medida de formalización se petitionó ordenar al INCODER la adjudicación, a favor del solicitante de los inmuebles denominados "El Polo" y ""El Polo 2"", ubicados en la vereda Calderas Arriba del municipio de San Carlos (Ant.), identificados con las matrículas inmobiliarias números 018-145492 y 018-145502, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), cédulas catastrales números 649-2-001-000-037-00043-00-00 y 649-2-001-000-037-00015-00-00 y con fichas prediales 18706200 y 18706166, respectivamente.

Así mismo, dentro del acápite de pretensiones se suplica por las demás medidas de atención, asistencia y reparación integral prevista en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, para hacer efectivo el goce material y jurídico del derecho fundamental a la restitución y formalización de tierras.

1.2. Fundamentos Fácticos

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-Dirección Territorial Antioquia, (en adelante la UNIDAD) en la solicitud de formalización, relata una serie de hechos que se relacionan con los inmuebles denominados "El Polo" y "El Polo 2", ubicados en la vereda Calderas Arriba del municipio de San Carlos (Ant.), los cuales son ocupados por el reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA.

Además se hace una sinopsis de los hechos victimizantes acontecidos en la región, relatando grosso modo lo que ha sido el conflicto armado en el oriente antioqueño y en especial en el municipio de San Carlos, destacándose que la disputa territorial de los diferentes actores armados afectó varias esferas de la vida de las personas habitantes de este ente territorial, además del componente político, los liderazgos y las organizaciones sociales que también fueron afectadas de manera directa.

Así mismo se rememora que el período comprendido entre los años de 1998 y 2005, es recordado por los pobladores con el nombre de la guerra total, momento cuando *"Se implanta el paramilitarismo y ocurre el desplazamiento masivo de pobladores. Las masacres, los asesinatos selectivos, los ataques a*

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

poblaciones, el confinamiento, la desaparición forzada, la extorsión, el reclutamiento ilícito, las órdenes de desalojo entre otros, son estrategias empleadas por todos los actores armados y ocasionaron el desplazamiento de 17.724 personas en este periodo”¹.

1.3. Situación específica del solicitante y los predios solicitados en restitución.

La UNIDAD en el escrito inicial relaciona la situación del reclamante con los predios reclamados en restitución, adjuntando las pruebas específicas del caso y la forma como como se vincula con la tierra, la cual describe de la siguiente manera:

1.3.1 De la ocupación ejercida por el reclamante sobre el predio denominado El Polo.

Respecto a la ocupación ejercida por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, con el predio denominado “El Polo”, se señala que inició sobre una parte del predio, en virtud de una donación que a su favor hizo su padre FÉLIX ANTONIO CARDONA HERRERA, hace aproximadamente 40 años, y sobre otra parte, en virtud de una compra que le hizo al señor ELIECER HERNÁNDEZ, aproximadamente en el año 1980. Inmueble que ha sido destinado para la propia vivienda del reclamante y su núcleo familiar, y de donde se derivan labores agropecuarias con sembrados de café, yuca y plátano.

1.3.2 De la ocupación ejercida por el reclamante sobre el predio denominado “El Polo 2”.

Ahora en relación con el predio denominado “El Polo 2”, se dice en la solicitud que la ocupación la inició el hermano del solicitante GUSTAVO CARDONA CARDONA, luego del fallecimiento de su progenitor FÉLIX ANTONIO CARDONA, acaecido en el año de 1980, quien hasta ese entonces ejercía la explotación agrícola con sembrados de café, yuca y plátano.

Así mismo se narra que desde la fecha de la adquisición del predio “El Polo 2”, tanto el solicitante como su hermano permanecieron en este inmueble, trabajando el mismo y donde GUSTAVO CARDONA CARDONA, tenía su casa de habitación.

Una vez fallece GUSTAVO CARDONA CARDONA hace aproximadamente 4 años, el actor JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, continuó ejerciendo la explotación agrícola de este inmueble hasta la actualidad, toda vez que GUSTAVO no tuvo herederos llamados a sucederle sobre este predio.

¹ Pág. 67-68, San Carlos, Memorias del éxodo en la guerra. Informe del Área de Memoria Histórica de la CNRR, noviembre de 2011.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

1.3.3 De los hechos específicos que vulneraron el goce efectivo de los derechos derivados de la ocupación ejercida por el solicitante.

Se informa en la solicitud que los hechos que conllevaron al desplazamiento forzado del solicitante y de su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA, ocurrieron en el mes de mayo de 2002, y están relacionados con la violencia generalizada en el marco del conflicto armado y la presencia de grupos armados en el municipio de San Carlos (Ant.).

Prueba de esa victimización es la inclusión en el Registro Único de Víctimas – RUV de JAIME DE JESÚS y GUSTAVO CARDONA CARDONA, así como también la declaratoria de protección patrimonial emitida por el Comité Local de Atención Integral a la Población Desplazada mediante Resolución 001 del 14 de febrero de 2003, en aplicación con la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001, por medio de la cual se declaró la inminencia de riesgo y el desplazamiento forzado en algunas veredas del municipio de San Carlos. Además se señala que el informe del Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación – CNRR, dan cuenta del desplazamiento forzado del que fueron víctimas y el consecuente abandono de los predios materia de solicitud de restitución, hecho que acaeció en el año 2002.

Además la UNIDAD narra que producto del desplazamiento forzado del que fueron víctimas, tanto el solicitante como su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA, limitó la relación con los predios reclamados, generando la imposibilidad de residir allí y de ejercer su explotación económica desde su abandono hasta la fecha de su retomo.

Así mismo se manifiesta, que desde que se produjo este desplazamiento tuvieron que abandonar sus cultivos de café, plátano y yuca, y a pesar del retorno, ocurrido aproximadamente entre cuatro a cinco años luego del momento de su desplazamiento, se han tenido dificultades para reactivar la producción en los predios.

1.4. Del trámite impartido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia.

La solicitud fue presentada el día 30 de mayo de 2014 y repartida al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, el que por auto fechado el 10 de junio de 2014²,

² Folios 70 y 71 c1

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

dispuso ordenar la corrección de la solicitud de restitución y formalización de tierras instaurada por el solicitante, orden que fue cumplida dentro del término judicial concedido.

Mediante providencia calendada el 26 de junio de 2014³, se admitió la solicitud, disponiéndose su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos; la sustracción provisional del comercio de los inmuebles; la suspensión varios tipos de procesos judiciales adelantados sobre los predios materia de solicitud; además, se ordena informar a las autoridades pertinentes, las publicaciones de rigor, notificar a la Nación por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en calidad de titular del derecho de dominio conforme a los folios 018-145492 y 018-145502, y así mismo se ordena vincular al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, entidades estas últimas a las cuales se les corrió traslado por el término de 15 días.

Mediante auto adiado el 21 de agosto de 2014⁴, el Juzgado instructor, abrió el periodo probatorio, decretando como pruebas, recepcionar la declaración del solicitante, además de algunas declaraciones de testigos, inspección judicial sobre los predios reclamados y ordenó oficiar a diferentes entidades para lo pertinente.

A través de auto calendado 4 de septiembre de 2014⁵, el Despacho judicial de instancia, consideró que pese a que el Ministerio Público allegó de manera extemporánea la solicitud de la práctica de algunas pruebas, las mismas resultaban ser conducentes, pertinentes y útiles frente a la solicitud, razón por la cual procedía a decretar las mismas, sin embargo desestimó la solicitud efectuada por la Procuradora 37 Judicial I de Restitución de Tierras, relativa al emplazamiento de los herederos indeterminados de GUSTAVO CARDONA CARDONA (fls. 156 y 157 C-1).

Con auto de fecha 6 de octubre de 2014, el Despacho de instancia, una vez culminado el periodo probatorio, ordena cerrar esta etapa procesal y a su vez corre traslado a los sujetos procesales para que aleguen de conclusión (fl. 176 C-1), momento en el cual únicamente se pronunció la UNIDAD (fls. 178 y 179 C-1).

1.5. La Sentencia objeto de consulta.

El 24 de noviembre de 2014⁶, el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, profirió sentencia en donde se protegió el derecho fundamental a la restitución de

³ Folios 76 a 80 c1

⁴ Folios 141 y 142 c1

⁵ Folios 156 y 157 c1

⁶ Folios 183 a 216 c1.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

tierras a favor del reclamante, al haberse demostrado únicamente en términos legalmente establecidos para la adjudicación de baldíos, la ocupación sobre el inmueble rural denominado "El Polo", identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 018-145492 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio San Carlos (Ant.), el cual cuenta con una extensión de 1 ha 43 m².

En consecuencia ordena al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, que en cumplimiento de los artículos 72, 74 y el literal g, del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, proceda en el término de 30 días calendario, a emitir el acto administrativo de adjudicación de baldíos, a favor del reclamante.

Sin embargo también ordena no restituir la heredad "El Polo 2", identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 018- 145502 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), con ficha predial número 18706166 y cédula catastral número 649-2-001-000-037-00015-00-00, ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio de San Carlos (Ant.) y que cuenta con una superficie de 2 ha 4438 m².

El Juzgado instructor en sus consideraciones señala que al tratarse este asunto de la formalización y restitución de predios que tienen la connotación de ser baldíos, para que sea procedente su adjudicación por parte de la autoridad administrativa competente, se deben cumplir los presupuestos establecidos en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, esto es; *i) haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años, y ii) haberlo explotado económicamente por un término igual al inferior.*

En frente al segundo de los elementos anteriores, es decir el "término", la sentencia analizado el caso específico del predio "El Polo 2", las circunstancias fácticas, el material probatorio y la relación de hecho entre el reclamante y el predio, concluyó que esta se dio solo a partir del día 17 de septiembre de 2010, en razón del fallecimiento de GUSTAVO CARDONA CARDONA, quien vivía en el predio y lo explotaba con ánimo de señor y dueño, fecha sobre la cual a voces del despacho es que JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA comienza a ejercer la ocupación y el aprovechamiento agrario del inmueble en su propio nombre.

A manera de conclusión señala el Juzgado de conocimiento que estando probado el deceso de GUSTAVO CARDONA CARDONA, el 17 de septiembre de 2010, y tomando en cuenta la fecha de presentación de la solicitud de restitución y formalización de tierras, 30 de mayo de 2014, se tendría

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

que a este último momento solo han transcurrido 3 años, 7 meses y 13 días; inferior al exigido legalmente.

Sin embargo al tomar la fecha en que fue proferida la providencia aludida, en aras de la flexibilización de la instituciones jurídicas frente a la justicia transicional civil, y buscando las mejores garantías para las víctimas del conflicto armado en nuestro país, se tendría que transcurrieron 4 años, 2 meses y 7 días. Lo que conlleva a señalar que respecto del predio "El Polo 2" no se ha demostrado *"una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años, para tener derecho a la adjudicación"* tal como lo exige el artículo 69, inciso 2 de la Ley 160 de 1994.

Al no haber sido la sentencia totalmente favorable a las pretensiones del reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, fue remitido el asunto a esta Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, para que surtir el grado jurisdiccional de consulta (parcial), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011⁷; exclusivamente sobre la pretensión denegada que recae sobre el predio EL POLO 2.

1.6. Del trámite surtido en grado jurisdiccional de consulta.

Una vez que por reparto correspondiera a esta Sala el conocimiento de la presente trámite; por auto fechado el 20 de enero del hogafío, se dispuso admitir en grado jurisdiccional de consulta, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, de fecha 24 de noviembre de 2014, en defensa del ordenamiento jurídico y los derechos y garantías de los despojados (fl. 4 C-3).

Con auto adiado el 3 de febrero del año que avanza, se corrió traslado a los sujetos procesales, por el término de 5 días⁸, tiempo durante el cual se pronunció el Ministerio Público y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Dirección Territorial Antioquia.

1.6.1. Del concepto del Ministerio Público.

En escrito allegado el 13 de febrero de 2015, la Procuraduría General de la Nación, por intermedio del Procurador 20 Judicial II de Restitución de Tierras, realizó su intervención para el presente trámite, en la que se solicita mantener la providencia proferida.

⁷ Inciso 4° del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011: "Las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras que no decreten la restitución a favor del despojado serán objeto de consulta ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil"

⁸ Folio 13 c3

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

El Ministerio Público, señala que está acreditada la calidad de víctimas del conflicto armado por parte del reclamante y GUSTAVO CARDONA CARDONA, a raíz de su desplazamiento ocurrido en el mes de mayo de 2002, de la vereda Calderas Arriba del municipio San Carlos (Ant.), por causas relacionadas con el conflicto armado que se vivió en este país; sin embargo considera el Ministerio Público que fue equivocado el planteamiento de la UNIDAD, para reclamar el predio "El Polo 2" a favor de JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, toda vez que de las probanzas, en ningún momento este ostentó la condición de tenedor, poseedor o propietario de este inmueble, sobre el cual siempre el primero reconoció como verdadero ocupante y que además explotaba el baldío a su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA.

Además tampoco se satisface lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, que determina que para ser procedente la adjudicación, debe demostrarse por lo menos que la ocupación y explotación previa del inmueble no fue inferior a 5 años, momento que para el caso en concreto debe contarse desde el momento del fallecimiento de GUSTAVO CARDONA CARDONA, esto es, el 17 de septiembre de 2010, tiempo que no alcanza a legitimar su pretensión respecto de este inmueble.

Como concepto solicita el Ministerio Público confirmar la decisión proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, respecto a la no restitución de la heredad "El Polo 2"⁹.

1.6.2. Del pronunciamiento de la UNIDAD.

La UNIDAD, comienza por recordar que estuvo suficientemente probado la calidad de víctima del desplazamiento forzado del solicitante, al igual que el abandono de los predios solicitados como consecuencia del desplazamiento forzado, razón por la cual sus motivos de inconformidad se enfilan respecto de la calidad jurídica del solicitante y a los presupuestos de la adjudicación, en relación con el predio "El Polo 2".

En primer lugar señala que el Juzgado de instancia valoró el acervo probatorio de manera sesgada, toda vez que desconoció las declaraciones recibidas en el trámite del proceso, que dan cuenta de la ocupación efectuada por el reclamante sobre el predio "El Polo 2".

Cuestiona, que en las declaraciones recibidas se hace evidente el sentido sugestivo en las que parecieran formularse algunas preguntas, desconociendo la ocupación hecha por el reclamante.

⁹ Folios 11 a 23 c3

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

Además que no fueron valoradas las declaraciones de BERTHA HERNÁNDEZ y ALPIDIO CARDONA, allegadas con el escrito de la solicitud en medio digital, que señalan que el aquí reclamante estuvo en dicho predio cultivando caña desde hace mucho tiempo y donde también se establece que JAIME DE JESÚS se desplazó desde allí.

De otro lado respecto a la calidad jurídica del ocupante y la procedencia de la adjudicación del baldío, se cuestiona la interpretación que hace el a quo respecto de la Ley 160 de 1994, lo que en su sentir contradice el numeral 23.1 de los "Principios Sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Pinheiro), puesto que se interpretan limitadamente los derechos reconocidos para la implementación de una medida de adjudicación, que para este caso permitiría la reparación de una víctima, razones suficientes para acceder a las pretensiones de la solicitud.

Por último destaca que de conformidad con el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, se permite al juzgador fallar más allá de lo estrictamente pedido, para el caso en particular nada impedía que se ordenara la restitución, puesto que una sentencia en este sentido garantizaría como mínimo el restablecimiento del status que ostentaba JAIME DE JESÚS antes de su desplazamiento, y más aun debiendo tomar las decisiones procesales necesarias para formalizar la relación jurídica de este para con el predio, aunque en su sentir debiera avocarse a decidir frente al proceso de sucesión de GUSTAVO CARDONA CARDONA¹⁰.

1.6.3. Pruebas de oficio

Durante el trámite surtido en grado jurisdiccional de consulta, esta Corporación por autos fechados el 17 de julio de 2015¹¹ y 10 de agosto del año en curso¹², le ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro, realizar un estudio de títulos del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 018-145502 y cédula catastral número 649-2-001-000-037-00015-00-00, ubicado en la vereda Calderas Arriba del municipio San Carlos (Ant.), estableciéndose la calidad de dicho bien (baldío o de dominio privado y se trata de otro bien segregado de otro de mayor extensión).

Asimismo, se ordenó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, certificar si el predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 018-145502 y cédula catastral número 649-2-001-000-037-

¹⁰ Folios 26 a 27 c-3

¹¹ Folio 28 c-3

¹² Folio 45 c-3

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

00015-00-00, ubicado en la vereda Calderas Arriba del municipio San Carlos (Ant.), o el de mayor extensión de este es baldío o tiene otra calidad.

Atendiendo la petición hecha por esta Sala, el Director Territorial de Antioquia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, allegó respuesta manifestando que al verificar el sistema aplicativo, que permite llevar el control de procesos de adjudicación de bienes baldíos desde su registro hasta la expedición y notificación de actos administrativos, no se encontraron solicitudes de titulación en trámite, ni tampoco resoluciones de adjudicación a nombre de CARDONA JAIME DE JESÚS¹³.

En el mismo sentido, el Director Territorial Antioquia del INCODER indica a esta Sala que al verificar el sistema aplicativo, que permite llevar el control de procesos de adjudicación de bienes baldíos desde su registro hasta la expedición y notificación de actos administrativos estando en línea con la "REGISTRADURÍA, IGAC, RUPTA, SISBEN, DIAN, RNI" no se encontraron solicitudes de titulación en trámite, ni resoluciones de adjudicación a nombre de CARDONA CARDONA JAIME DE JESÚS¹⁴.

La Directora Técnica de Baldíos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER¹⁵, informa a esta Sala Especializada que "... no es posible determinar con grado de certeza si el respectivo bien inmueble es baldío. Como también, se informa que de conformidad con la sentencia T-488 de 2014, el INCODER se encuentra en proceso de elaboración de inventario de bienes baldíos, el cual no se encuentra hasta el momento finalizado".

Concluye la respuesta dada, afirmando que *"Así las cosas, ésta certificación emitida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, NO identifica plenamente la condición jurídica del bien, es decir, de si este es baldío o ha salido del patrimonio de la Nación"*

Finalmente el Director Técnico de Información y Tecnología del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, certifica que¹⁶: consultado el Sistema de Información de Desarrollo Rural INCODER SIDER Versión 1.0 con fecha de versión 2013-06-27 y Archivos de la D.T. Planificación, Presupuesto Seguimiento y Evaluación generados con posterioridad a esta versión, a la fecha 1 de septiembre de 2015, el predio con matrícula inmobiliaria 018-145502:

"Este Predio no se encuentra registrado en SIDER V.1.0 con fecha de versión 2013-06-27 y Archivos de la D.T. Planificación, Presupuesto, Seguimiento y Evaluación".

¹³ Folios 61 y 62 c-3

¹⁴ Folio 63 y 64 c-3

¹⁵ Folios 65 a 69 c-3

¹⁶ Folios 71 y 72 c-3

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

La Superintendencia de Notariado y Registro, dando cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, realizó el estudio jurídico respecto de la matrícula inmobiliaria 018-14550, folio que se encuentra en estado activo y consta de cuatro (4) anotaciones, su apertura es del día 14 de mayo de 2014, y registra como propietaria a "LA NACIÓN", respecto del análisis del predio, señala:

"El predio en estudio no registra folio matriz, como tampoco datos de complementación, en la anotación No. 1 se registra identidad del inmueble en proceso de restitución de tierras de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de Antioquia mediante resolución 0595 del 25/04/2014, y debido a la ausencia de información registral del predio solicitado en restitución, la Unidad solicita la apertura, para darle identidad al predio objeto de solicitud. Por lo tanto, será el Juez de Restitución el que defina si se trata de un predio baldío de la nación (sic) y se es del caso ordenara su adjudicación al INCODER.

El predio se encuentra ubicado en el municipio **San Carlos**, departamento de **Antioquia** y, no se refleja área. No se han realizado actos de ventas parciales, divisiones materiales, segregaciones, englobes o desenglobes, por lo tanto, no se ha afectado la cabida superficial del mismo.

El Comité Municipal o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, así como los actuales Comités de Justicia Transicional si han proferido declaratorias de zona en inminencia de riesgo de desplazamiento forzado en la zona donde se encuentra ubicado el predio.

Sobre el predio recae una (1) medida cautelar **SUSTRACCIÓN PROVISIONAL DEL COMERCIO EN PROCESO DE RESTITUCIÓN LITERAL B ART.86 LEY 1448 DE 2011** (anotación No. 4), y no registra gravámenes¹⁷.

De otro lado, esta Sala Especializada por auto calendado el 16 de octubre de 2015¹⁸, con el ánimo de establecer el carácter del bien objeto de la presente reclamación (baldío o privado) y atendiendo la instrucción conjunta N°13 y 25 del 13 de noviembre de 2014 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, decretó nuevas pruebas y entre ellas oficiar a la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.) para que certificara sobre la carencia de antecedentes registrales respecto de JAIME DE JESUS CARDONA CARDONA y FÉLIX ANTONIO CARDONA HERRERA.

Además se le ordenó al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, para que certificara sobre la identificación física por linderos y cabida del predio, con ficha predial 18706166 y cédula catastral número 649-2-001-000-037-00015-00-00 denominado EL POLO 2 ubicado en la vereda Calderas arriba del municipio de San Carlos (Ant.); junto con el nombre de aquella persona que aparezca inscrita en dicha cédula catastral.

La Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.)¹⁹, dando cumplimiento a lo ordenado por esta Sala, informó que al realizar la búsqueda en el sistema de información se encontró que JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, tiene dos (2) predios en proceso de restitución, uno identificado con el

¹⁷ Folios 95 a 99 Cuaderno 3.

¹⁸ Folio 100 Cuaderno 3.

¹⁹ Folios 108 a 110 Cuaderno 3.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

folio de matrícula inmobiliaria 018-145492 y número catastral 649-2-001-000-037-0043-00 y otro determinado con el folio de matrícula 018-145502 identificado con el número catastral 649-2-001-000-037-00015-00-00.

Mientras que de FÉLIX CARDONA no se encontró ningún bien inmueble registrado a su nombre.

Por su parte el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC²⁰, señala que tiene a su cargo el catastro a nivel nacional exceptuando los municipios del departamento de Antioquia, su capital Medellín, al igual que Cali y Bogotá, por cuanto estos entes territoriales tienen oficinas de catastro descentralizadas; razón por la cual la solicitud fue remitida por competencia a la Dirección de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia.

La Dirección de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia²¹, informa que en la ficha predial 18706166 y cédula catastral número 649-2-001-000-37-00015-00-00 denominado El Polo ubicado en la vereda Calderas Arriba del municipio de San Carlos (Ant.), se encuentra inscrito en calidad de poseedor el señor FÉLIX ANTONIO CARDONA HERRERA, identificado con la cédula de ciudadanía número 722864; el predio cuenta con un área alfanumérica de 3,3125 hectáreas y un área geográfica de 2,4453 hectáreas, además que este inmueble no tiene folio de matrícula inmobiliaria relacionada y figuran como colindantes:

Por el sur, el predio: 649-01-00-037-010/009/008
Por el este, el predio: 649-01-00-037-030/014
Por el norte, el predio: 649-01-00-037-025/026/027
Por el oeste, el predio: 649-01-00-037-016/022

2. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del grado jurisdiccional de consulta, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración, teniendo en cuenta el siguiente orden conceptual; i) problema jurídico, ii) competencia, iii) protección constitucional, iv) de la Ley 1448 de 2011 como norma de justicia transicional, v) del grado de consulta en general, vi) la consulta en los procesos de restitución de tierras y, vii) el caso concreto.

²⁰ Folios 105 y 106 Cuademo 3.

²¹ Folios 114 a 118 Cuademo 3.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

2.1 Problema jurídico.

Corresponde a esta Sala determinar si en el presente asunto, el reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, reúne los presupuestos normativos establecidos en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, para la adjudicación por parte de la autoridad administrativa competente sobre el predio denominado "El Polo 2", ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio de San Carlos (Ant.); teniendo en cuenta que este fue el argumento que se centró la negativa en la sentencia de restitución objeto de consulta.

2.2 Competencia.

De conformidad con el artículo 79 de la Ley 1448 de 2011, esta Sala es competente para conocer y revisar, en grado jurisdiccional de consulta, el fallo de única instancia proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, que denegó la restitución del predio "El Polo 2", a favor del reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA.

2.3 Protección constitucional.

Se ha señalado que es de carácter fundamental, el derecho a la restitución de las víctimas, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, a partir de la sentencia T-821 de 2007²², en la cual elevó a la categoría de derecho Fundamental el derecho a la restitución a las personas víctimas del conflicto armado interno colombiano. Inicialmente la Corte señaló que a partir de ese derecho fundamental, se debe restablecer a las víctimas el "uso, goce y libre disposición" de la tierra.

"Las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado y que han sido despojadas violentamente de su tierra (de la tierra de la cual son propietarias o poseedoras), tienen 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 en las condiciones establecidas por el derecho internacional en la materia. En efecto, en estos casos el derecho a la propiedad o a la posesión adquiere un carácter particularmente, reforzado, que merece atención especial por parte del Estado (...).

Más recientemente la sentencia T-159/11²³ de la Corte Constitucional, señaló sin ambages que:

Así las cosas, las víctimas del desplazamiento forzado tienen el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales.

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de 05 de octubre de 2007. Ref. Exp: T-1642563. Magistrado Ponente Catalina Botero Marino.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-159/11 de fecha 10 de marzo de 2011 con ponencia de HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO (Expediente T-2858284)

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Con ponencia del magistrado LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, la Corte Constitucional en la sentencia C-715/12²⁴ amplió las anteriores concepciones y, señaló:

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

En ese orden de ideas, esta Corporación ha expresado que siendo el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas han sido despojadas, constituye también un derecho fundamental. 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...”²⁵, 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.”

En ese orden de ideas, el desplazamiento forzado de los campesinos afecta el núcleo esencial de ese derecho que, como se explicará más adelante con base en ejemplos de la jurisprudencia constitucional, conforma un derecho fundamental autónomo y exigible.

(...) En el orden interno, el derecho a la restitución como parte esencial de la reparación integral, en conexidad con los derechos a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición, encuentra su fundamento constitucional en el Preámbulo y en los artículos 2, 29, 93, 229 y 250 de la Constitución Política, siendo derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata. Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la restitución hace parte integral y esencial del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

De los estándares internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la restitución de las víctimas como componente preferencial y esencial del derecho a la reparación integral se pueden concluir las siguientes reglas:

- (i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia retributiva.*
- (ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.*
- (iii) El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.*
- (iv) Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.*
- (v) la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.*
- (vi) en caso de no sea 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.*

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. sentencia C-715/12 del 13 de septiembre de 2012, Magistrado Ponente LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, (expediente D-8963).

²⁵ Ver sentencia T-821 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

2.4 La Ley 1448 de 2011 es norma de justicia transicional.

La Corte Constitucional, ha definido como en la sentencia C- 771 del 13 de octubre de 2011, (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) que la justicia transicional es:

“una institución jurídica a través de la cual se pretende hilvanar e integrar ingentes esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, ...”

Posteriormente la Corte Constitucional, reiteró esta connotación, manifestando que la Ley 1448 de 2011 “se inscribe dentro del conjunto de instrumentos normativos que se han expedido con el fin de hacer frente a la situación de conflicto armado y que pueden articularse conceptualmente en torno a la idea de un modelo de justicia transicional”²⁶.

Los lineamientos de la Ley 1448 están enmarcados en este concepto de justicia transicional. En la sentencia C- 771 del 13 de octubre de 2011, la Corte Constitucional, en ponencia de Nilson Pinilla Pinilla manifestó, que la justicia transicional hace esfuerzos en búsqueda de la paz:

(...)De los anteriores conceptos y de la continua evolución de la noción de justicia transicional puede concluirse que el derecho comparado y la comunidad internacional la han entendido como una institución jurídica a través de la cual se pretende hilvanar e integrar ingentes esfuerzos, que aplican las sociedades para enfrentar las consecuencias de violaciones masivas y abusos generalizados o sistemáticos en materia de derechos humanos, sufridos en un conflicto, hacia una etapa constructiva de paz, respeto, reconciliación y consolidación de la democracia, situaciones de excepción frente a lo que resultaría de la aplicación de las instituciones penales comunes, contexto en el cual se anuncia inscrita la Ley 1424 de 2010 desde su título, cuya validez analizará esta Corte en el punto 5.2 de la presente sentencia.

Pero además de ser de transición y para enfrentar las consecuencias a las violaciones iteradas de los derechos humanos, surge una de las más importantes vertientes de esta justicia, como lo es, la de reparación integral a las víctimas. Así lo expresa la Corte Constitucional en sentencia C-253A/12, y ponencia de GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO:

Con ese telón de fondo, la iniciativa se inscribe dentro del conjunto de instrumentos normativos que se han expedido con el fin de hacer frente a la situación de conflicto armado y que pueden articularse conceptualmente en torno a la idea de un modelo de justicia transicional que responda a las peculiaridades de la situación del país, y que en la ley se define 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 3º 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”.

²⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-253 A de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

El acto legislativo 01 de 2012 definió legalmente la institución jurídica de la justicia transicional dentro del marco normativo para la paz, pues si bien desde las normas que antecedieron a la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos reglamentarios ya se hablaba de esta figura jurídica y sus alcances, no existía una norma que la precisara dentro de nuestro sistema normativo²⁷.

En reciente sentencia (C-579 de 2013)²⁸ la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad del acto legislativo 01 de 2012, en donde además actualizó su definición respecto de la justicia transicional. Allí se dijo:

La justicia transicional está constituida por un conjunto de procesos de transformación social y política profunda en los cuales es necesario utilizar gran variedad de mecanismos para resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de lograr que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Esos mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales, tienen distintos niveles de participación internacional y comprenden “el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”.

2.5 Del grado jurisdiccional de consulta en general.

El grado jurisdiccional de consulta es una institución de carácter procesal, que tiene por objeto garantizar los derechos de las personas involucradas en la litis²⁹ y cuyo fundamento jurídico se encuentra dado por el artículo 31 de la Constitución Política de Colombia de 1991, el cual establece que “*toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley*”.

La consulta, no opera a iniciativa de la parte afectada, sino automáticamente por mandato legal³⁰, puesto que se constituye en un mecanismo *ope legis*, lo que significa que se activa por ministerio de la Ley y, por tanto, suple la inactividad del sujeto en cuyo favor ha sido instituida, quien al ser, generalmente, la parte más débil en la relación jurídica, o por motivos de interés público³¹, debe proveerse una protección especial de sus derechos³².

²⁷ Artículo 1°. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio que será el 66, así:

Artículo Transitorio 66. Los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. Una ley estatutaria podrá autorizar que, en el marco de un acuerdo de paz, se dé un tratamiento diferenciado para los distintos grupos armados al margen de la ley que hayan sido parte en el conflicto armado interno y también para los agentes del Estado, en relación con su participación en el mismo.

Mediante una ley estatutaria se establecerán instrumentos de justicia transicional de carácter judicial o extrajudicial que permitan garantizar los deberes estatales de investigación y sanción. En cualquier caso se aplicarán mecanismos de carácter extrajudicial para el esclarecimiento de la verdad y la reparación de las víctimas.

Una ley deberá crear una Comisión de la Verdad y definir su objeto, composición, atribuciones y funciones. El mandato de la comisión podrá incluir la formulación de recomendaciones para la aplicación de los instrumentos de justicia transicional, incluyendo la aplicación de los criterios de selección.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2013. Ref. Exp: D – 9499. Fecha: 28 de agosto de 2013. M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-542 de 2010. Ref. Exp: D-7903. Fecha: 30 de junio de 2010. M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-968 de 2003. Ref. Exp: D-4607. Fecha: 21 de octubre de 2003. M.P: Clara Inés Vargas Hernández

³¹ En casos, como cuando la consulta es obligatoria para evitar fallos que puedan afectar los derechos de los trabajadores o el patrimonio público

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-055 de 1993. Ref. Exp: D-133. Fecha: 18 de febrero de 1993. M.P: José Gregorio Hernández Galindo

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

La Corte Constitucional respecto del grado jurisdiccional de consulta, ha dicho que:

*"... un grado jurisdiccional en virtud del cual el superior jerárquico del juez que ha proferido una sentencia, en ejercicio de la competencia funcional de que está dotado, se encuentra habilitado para revisar o examinar officiosamente, esto es, sin que medie petición o instancia de parte, la decisión adoptada en primera instancia, y de este modo, corregir, enmendar los errores jurídicos de que ésta adolezca, con el fin de lograr certeza jurídica y el juzgamiento justo, lo cual significa que la competencia funcional del superior que conoce de la consulta es automática, porque no requiere para que se pueda conocer de la revisión del asunto de una petición o de un acto procesal de la parte en cuyo favor ha sido instituida"*³³.

Así las cosas, se tiene que la consulta es un trámite que debe surtirse en los casos en que la Ley lo exige³⁴, toda vez que siendo una institución procesal independiente de los recursos propiamente dichos, constituye un factor de competencia que aboga por la realización de objetivos superiores, como lo es la consecución de un orden justo y la prevalencia del derecho sustancial³⁵.

En este sentido, se ha precisado que las providencias sujetas a consulta no quedan ejecutoriadas, mientras no se surta el mencionado grado de jurisdicción, en razón a que es un juez que ha adoptado la decisión consultable, remitirla al superior funcional y el incumplimiento de esta obligación implica que dicha sentencia o fallo no adquiera ejecutoria y por lo mismo no es obligatoria³⁶.

De la misma manera, también la jurisprudencia ha decantado que la omisión de la consulta, se traduce en la pretermisión integral de una instancia procesal establecida por la Ley. Inadvertencia que además de impedir la ejecutoria de la sentencia, constituye causal de nulidad insaneable, toda vez que:

*"... entre las causas de invalidación del proceso hállese la pretermisión íntegra de la instancia, con carácter insaneable, (numeral 3º in fine del artículo 140, e inciso final del artículo 144 Código de Procedimiento Civil), como cuando se omite, por cualquier causa dar curso a la consulta, creada a la manera de un control jurisdiccional officioso dispuesto por el legislador como garantía adicional para ciertas decisiones, en razón de los sujetos que requieren especial protección o de situaciones en que es necesaria una instancia más en salvaguarda de las partes a determinados intereses que ellas encarnan"*³⁷

2.6. De la consulta en los procesos de restitución de tierras.

En el marco de la Ley 1448 de 2011 artículo 79, se establece que las sentencias proferidas por los Jueces Civiles del Circuito Especializado en Restitución de Tierras, que no decreten la restitución a favor del despojado, serán objeto de consulta ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial, en defensa del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías de los despojados.

³³ corte constitucional. Sentencias t-389 de 2006 y t-364 de 2007.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-364 de 2007. Ref. Exp. T-1506638. Fecha: 10 de mayo de 2007. M.P: Jaime Araujo Rentería

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-389 de 2006. Ref. Exp. T-1246349. Fecha: 22 de mayo de 2006. M.P: Humberto Antonio Sierra Porto

³⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. CP. Jaime Betancur Cuartas. Radicación. No. 542. Referencia: Consulta formulada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre ejecutoria de las sentencias a cargo de la Nación. Respuesta del seis (6) de octubre de 1993.

³⁷ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Exp. No. T-11001-02-03-000-2010-01627-00. Fecha: 5 de octubre de 2010. M.P: Edgardo Villamil Portilla.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

La consulta, es un instituto jurídico en virtud del cual se busca garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, debido a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de las violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Bajo esta perspectiva, las Salas Civiles Especializadas en Restitución de Tierras por mandato de ley, deben revisar la legalidad de las sentencias proferidas por los Jueces, que no decreten la restitución a favor del despojado, sin que medie impugnación por parte de los sujetos procesales que consideren vulnerados, en este caso las víctimas y que de hecho no pueden apelar como consecuencia que son decisiones proferidas en única instancia.

En este contexto, el superior funcional tiene amplias facultades para confirmar, aclarar, modificar o revocar las providencias consultadas y, por ende, dictar las que en derecho correspondan³⁸, en defensa del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías de quienes han sido privados, arbitrariamente de la propiedad, posesión u ocupación de sus tierras.

Así las cosas, las Salas Especializadas en Restitución de Tierras, tienen la potestad no sólo para corregir o enmendar los yerros en los que puedan incurrir los Jueces Civiles del Circuito Especializados en Restitución de Tierras³⁹, sino que además adquieren plena competencia para emitir pronunciamientos que reemplacen las sentencias consultadas, dictadas en única instancia por los citados jueces, con el propósito de lograr el goce efectivo del derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra, de quienes, por su situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, han sufrido, individual o colectivamente, el despojo y abandono forzado de sus predios⁴⁰.

2.7 De los bienes baldíos en el ordenamiento jurídico Colombiano.

La Constitución Política de Colombia, instituye que pertenecen a la nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de las cuales se encuentran las tierras baldías⁴¹. En este sentido se tiene que el artículo 102 de la carta magna establece que “ *El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación*”.

³⁸ La Corte Constitucional, en Sentencia T-201 de 1997, afirmó que “[l]a consulta es un grado de jurisdicción que, por ope legis, le otorga al Ad-quem competencia para conocer determinados fallos del A-quo, pudiendo el primero confirmar, modificar a revocar la sentencia de primera instancia”.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-542-2010. Ref. Exp: D-7903. Fecha: 30 de julio de 2010. M.P: Jorge Iván Palacio Palacio

⁴⁰ La CORTE CONSTITUCIONAL, en sentencia C-968 de 2003, la cual es pertinente citar por cuanto es aplicable a la Ley 1448 de 2011, *mutatis mutandis*, esta Corporación extendió a la apelación la facultad otorgada al Juez en la consulta, para reconocer beneficios mínimos irrenunciables del trabajador no concedidos en primera instancia, “...según la cual, el superior adquiere plena competencia para revisar integralmente la actuación con el fin de reparar los posibles yerros en los que ha incurrido el a-quo, y por lo tanto debe emitir un pronunciamiento como si fuese el juez de primera instancia pudiendo en consecuencia ejercer la atribución que el sentenciador del primer grado confiere el artículo 50 del CPT para fallar extra y ultra petita, bajo las condiciones establecidas que consisten en que los hechos en que se sustenta se hayan debatido dentro del proceso con la plenitud de las formas legales y que los mismos estén debidamente probadas”

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-060 de 1993. Ver también C-595 de 1995, C-536 de 1997 y C-189 de 2006.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Sobre el particular, ha decantado la Corte Constitucional que la Constitución Política, consagró no solamente el llamado “*dominio eminente*”, el mismo que se encuentra ligado con el concepto de soberanía, sino también con la propiedad o dominio que ejerce la nación sobre los bienes públicos que dé el forman parte⁴². Bajo esta óptica, ha sido el máximo órgano de cierre constitucional, y bajo los lineamientos de la legislación civil, que de conformidad con el artículo 102 de la carta magna, comprende tanto bienes de uso público así como también bienes fiscales:

“(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”¹⁶¹43. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad¹⁶²44.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”¹⁶³45; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”¹⁶⁴46, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos¹⁶⁵47.

Ahora bien, frente a la imprescriptibilidad de los bienes del estado, la Corte Constitucional⁴⁸, hizo un pronunciamiento de fondo, respecto de algunas normas que regulan el régimen de tierras baldías (Ley 48 de 1882⁴⁹, Ley 110 de 1912⁵⁰ y Ley 160 de 1994⁵¹), que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción.

Se destaca sobre el fenómeno de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, que el artículo 63 de la Constitución Política, literalmente reza “*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*”. A voces de la Corte Constitucional dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos, al determinar que “*no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación*”⁵².

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 1995. Ref. Exp: D-971. Fecha: 7 de diciembre de 1995. M.P: Carlos Gaviria Díaz.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

⁴⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-255 de 2012.

⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 1995.

⁴⁹ “Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”

⁵⁰ “Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción.”

⁵¹ Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 1995. Ref. Exp: D-971. Fecha: 7 de diciembre de 1995. M.P: Carlos Gaviria Díaz.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Bajo esta perspectiva se tiene respecto a la adquisición de terrenos baldíos, que existe un régimen especial al consagrado en el Código Civil, frente a los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles.

Así las cosas, en tratándose específicamente de la regulación de terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, su marco normativo se encuentra inserto en la Ley 160 de 1994⁵³, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”. El artículo 65 de esta norma consagra que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente y además que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor.

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.
La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio(...) (Subrayado fuera de texto)

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-595 de 1995, avaló esta disposición legal para la adquisición de tierras baldías, lo que constituye que a diferencia de la manera ordinaria de adquirir inmuebles, estas no se adquieren por la prescripción, sino por la mera ocupación y luego la adjudicación por el ente encargado, claro previamente con el cumplimiento de los requisitos de Ley. Igualmente esta misma Corporación de cierre constitucional, destacó que “[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio”⁵⁴.

Además los terrenos baldíos son bienes inajenables (inalienables), lo que implica que están fuera del comercio y son de propiedad de la nación, quien tiene la facultad de conservarlos para luego hacer su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad⁵⁵.

De acuerdo con la Ley 160 de 1994, respecto de los terrenos baldíos, se refleja una clara prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia y en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del

⁵³Si bien posteriormente se promulgó la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160 de 1994, la Corte Constitucional 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.

⁵⁴CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-097 de 1996

⁵⁵CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-097 de 1996. Ref. Exp: D-910. Fecha: 7 de marzo de 1996. M.P: Carlos Gaviria Díaz.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

proceso de adjudicación administrativa, respondiendo a la necesidad de proteger intereses de carácter general.

En este contexto la jurisprudencia constitucional ha resaltado respecto del artículo 64 de la Constitución Política, al determinar que *"implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural"*⁵⁶, donde se destaca que se sitúa el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar *"las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social"*⁵⁷.

Igualmente la adjudicación de baldíos también responde al deber que tiene el estado en promover igualdad real y efectiva de la población; *"adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario"*⁵⁸.

Así las cosas, se tiene respecto de esta clase de inmuebles (baldíos), que la legislación agraria colombiana contempla un conjunto de requisitos y prohibiciones en lo referente a su adjudicación, como lo son; i) realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables⁵⁹, ii) adjudicación de Unidades Agrícolas Familiares (UAF)⁶⁰, iii) no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales⁶¹ y, iv) no ser propietario de otro bien rural⁶².

Bajo esta perspectiva se tiene que la Constitución Política y la legislación en materia agraria reivindicán la imprescriptibilidad de las tierras baldías, atendiendo los imperativos y valiosos objetivos que promueven el sistema de reforma y desarrollo rural, que justifican un régimen diferenciado y focalizado en favor de los trabajadores del campo.

Respecto a la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se pronunció en el siguiente sentido:

⁵⁶CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2012. Ref. Exp: D-8924. Fecha: 23 de agosto de 2012. M.P: Adriana María Guillen Arango

⁵⁷CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-595 de 1995. Ref. Exp: D-971. Fecha: 7 de diciembre de 1995. M.P: Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-255 de 2012.

⁵⁹ Ley 160 de 1994, artículos 65 y 69.

⁶⁰ Ley 160 de 1994, artículo 66.

⁶¹ Ley 160 de 1994, artículo 71.

⁶² Ley 160 de 1994, artículo 72.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

“Disposición que fue objeto de revisión por parte de esta Corporación a la luz de la Constitución de 1886, de manera general según sentencia de 6 de mayo de 1978 y específica en la de 16 de noviembre del mismo año, que no hallaron reparo a que “no procede la declaración de pertenencia (...) respecto de bienes (...) de propiedad de las entidades de derecho público”. En esta última se explicó que los “[b]ienes de uso público y bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, como resulta de la declaración del artículo 674 del Código Civil. La distinción entre ‘bienes fiscales’ y ‘bienes de uso público’, ambos pertenecientes al patrimonio del Estado, esto es, a la hacienda pública, hecha por las leyes, no se funda pues en una distinta naturaleza sino en cuanto a su destinación y régimen. Los segundos están al servicio de los habitantes del país, de modo general, de acuerdo con la utilización que corresponda a sus calidades, y los primeros constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros intereses sociales. Es decir que, a la larga, unos y otros bienes del Estado tienen objetivos idénticos, en función de servicio público, concepto equivalente pero no igual al de ‘función social’, que se refiere exclusivamente al dominio privado. Esto es, que ambas clases de bienes estatales forman parte del mismo patrimonio y solo tienen algunas diferencias de régimen legal, en razón del distinto modo de utilización. Pero, a la postre, por ser bienes de la hacienda pública tienen un régimen de derecho público, aunque tengan modos especiales de administración. El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, establece precisamente el régimen de derecho público para la administración de los bienes fiscales nacionales. Régimen especial, separado y autónomo de la reglamentación del dominio privado. No se ve, por eso, por qué estén unos amparados con el privilegio estatal de imprescriptibilidad y otros no, siendo unos mismos su dueño e igual su destinación final, que es el del servicio de los habitantes del país. Su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe excluirse de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular”.

(...)

Por esa razón, esta Sala afirmó que “hoy en día, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público no pueden ganarse por el modo de la prescripción adquisitiva de dominio, no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como si ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser ‘propiedad de las entidades de derecho público’, como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4º), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmo, a través de fraudulentos procesos de pertenencia” (sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812)” (subrayado fuera de texto).

En el mismo contexto debe tenerse en cuenta que el artículo 107 del Decreto 019 de enero 10 de 2012, **“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”**, adicionó un párrafo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994, esto para flexibilizar el tiempo y las condiciones de explotación para la adjudicación de baldíos, de esta manera:

“ARTICULO 107. ADJUDICACIÓN TIERRAS A DESPLAZADOS

Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 69 de la Ley 160 de 1994:

“Párrafo: En el evento en que el solicitante de la adjudicación sea una familia desplazada que esté en el Registro Único de Víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará por el INCODER reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

En todo caso, el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en este artículo relacionados con la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, y las zonas especiales en las cuales no se adelantarán programas de adquisición de tierras y los demás requisitos que por Ley no están exceptuados para los solicitantes en condición de desplazamiento”

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Igualmente, dentro de la función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre este orientada hacia el bienestar de la comunidad, razón por la cual con el ánimo de facilitarles a los trabajadores agrarios la adquisición de tierras, procurarles un mejor nivel de vida, y de estimular el desarrollo agropecuario, se crearon las Unidades Agrícolas Familiares – UAF- las cuales se encuentran definidas en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, como *“la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”*.

La Corte Constitucional en vasta jurisprudencia se ha referido al tema de las Unidades Agrícolas Familiares – UAF-, señalando sobre su razón de ser:

“Así pues, a través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida”.⁶³

En relación al área máxima a adjudicar la Resolución 041 de 1996, expedida por el (INCORA) ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, establece que la extensión no debe exceder la calculada como la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, para cada municipio o región, y que para el caso en particular que se analiza, será el preceptuado en el artículo 2, del mismo acto administrativo, estipula:

“ARTÍCULO 2o. De la regional Antioquia.- Las extensiones de las unidades agrícolas familiares y por zonas relativamente homogéneas, son las que se indican a continuación:

(...) ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA No. 6 ORIENTE LEJANO

Comprende los municipios de: Santuario, San Carlos, San Luis, San Francisco, San Rafael, Cocorná y Abejorral.

*Unidad agrícola familiar: según la potencialidad de explotación, así: agrícola: 6-8 has.; mixta: 15-20 has. y ganadera: 52-71 has”*⁶⁴.

3. DEL CASO CONCRETO

La solicitud de restitución que formuló la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA, pretendía la formalización y restitución de los predios “El Polo” y “El Polo 2”, ubicados en la vereda Calderas Arriba, del municipio San Carlos (Ant.); inmuebles donde JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, y su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d) ejercieron ocupación, y se vieron obligados a salir

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-006/02. Ref. Exp: D-3596. M.P. Gilberto Pedraza Velásquez

⁶⁴ Resolución N° 041 del 23 de septiembre 1996. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

de ellos en el mes de mayo de 2002; víctimas del desplazamiento forzado, habiendo retornado en el año 2005.

El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, mediante providencia adiada el 24 de noviembre de 2014, protegió el derecho fundamental a la restitución de tierras de JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, declarando que se demostró en los términos legalmente establecidos para la adjudicación del predio "El Polo".

Pero respecto del inmueble denominado "El Polo 2", consideró esa agencia judicial que no era procedente la restitución, por cuanto en su sentir no se cumplieron los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, artículo 69; además que JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, en lo relativo con el predio "El Polo 2", lo ocupa a partir del fallecimiento de su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA, desde el 17 de septiembre de 2010, momento en el cual el reclamante comienza el aprovechamiento agrario del inmueble a su favor.

Cabe señalar, que la Ley 1448 de 2011, en su artículo 75 establece que, son titulares del derecho a la restitución, aquellas personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de éstas o que se hayan visto obligadas abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

Igualmente el artículo 91 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, determina que la sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda; además que la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

De ello que sea lo primero recabar sobre la naturaleza jurídica del inmueble EL POLO 2 objeto de esta consulta, para así determinar los eventuales requerimientos legales para la prosperidad de la acción intentada. La trascendencia de agotar probatoriamente la determinación de la naturaleza jurídica de los inmuebles sometidos a veredicto ha sido realizada por las altas cortes nacionales. En esa tónica, la Corte Constitucional mediante Sentencia T- 488 de 9 de julio de 2014⁶⁵, señaló sobre ello, así:

"En este caso concreto, la Corte encuentra que el Juzgado Promiscuo del Circuito de Orocué (Casanare) recibió reporte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo indicando que sobre el predio "El Lindanal" no figuraba persona alguna como titular de derechos reales⁶⁶. En este mismo sentido, el actor Gerardo Escobar Niño

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-488 de 9 de julio de 2014. Ref. Exp: T-4.267.451. M.P: Jorge Iván Palacio Palacio

⁶⁶ Cuaderno de Revisión, folio 11.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

reconoció que la demanda se propuso contra personas indeterminadas. Pese a ello, el Juzgado promiscuo consideró que el bien objeto de la demanda es inmueble que *"puede ser objeto de apropiación privada"*⁶⁷.

Así planteadas las cosas, careciendo de dueño reconocido el inmueble⁶⁸ y no habiendo registro inmobiliario del mismo, surgían indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío y en esa medida no susceptible de apropiación por prescripción. En este sentido, el concepto rendido por la Superintendencia de Notariado y Registro correctamente explicó que ante tales elementos fácticos, lo procedente es correr traslado al Incoder para que se clarifique la naturaleza del inmueble:

*"Con lo anterior, se constata que la exigencia de la ley, va encaminada a constatar dentro del proceso que en efecto se están prescribiendo predios privados, y a descartar que se trata de bienes de uso público, como los terrenos baldíos. Es decir, en caso de no existir un propietario inscrito, ni cadenas traslaticias del derecho de dominio que den fe de dominio privado (en desmedro de la presunción de propiedad privada), y que la sentencia se dirija además contra personas indeterminadas, es prueba sumaria que puede indicar la existencia de un baldío, y es deber del Juez, por medio de sus poderes y facultades procesales decretar las pruebas necesarias para constatar que no se trata de bienes imprescriptibles"*⁶⁹.

El Juzgado Promiscuo de Orocué no solo valoró las pruebas sobre la situación jurídica del predio "El Lindanal" con desconocimiento de las reglas de la sana crítica, sino que también omitió sus deberes oficiosos para la práctica de las pruebas conducentes que determinarían si realmente era un bien susceptible de adquirirse por prescripción. En efecto, el juez solo tuvo en cuenta las declaraciones de tres vecinos y las observaciones de una inspección judicial⁷⁰, para concluir que el accionante había satisfecho los requisitos de posesión⁷¹. **Tales elementos probatorios, aunque reveladores sobre el ejercicio posesorio, ciertamente no son pertinentes ni conducentes para determinar la naturaleza jurídica del predio a usucapir. El juez omitió entonces una prueba fundamental: solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio "El Lindanal", presupuesto *sine qua non* para dar inicio al proceso de pertenencia".** (Negrillas fuera de texto)

También, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia⁷², al decidir una acción de tutela formulada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder - frente a los Juzgados Promiscuos del Circuito y de Familia de Paz de Ariporo, Casanare, con vinculación de la Sala de Conjuces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo, la Procuraduría Veintidós Judicial II Ambiental y Agraria y Jairo Armando González Gómez, señaló:

"Por otra parte, la autoridad cuestionada descuidó su deber oficioso para la práctica de aquellas pruebas conducentes (artículos 179 y 180 del Código de Procedimiento Civil), que determinarían la real situación del inmueble, como solicitar concepto precisamente al Incoder, que es la entidad que cumple dicha función de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013, sobre la naturaleza jurídica del predio, presupuesto indispensable para definir el asunto.

De tal manera que en esos términos procede el amparo pretendido, por cuanto el juzgado acusado incurrió en vía de hecho, ya que decidió adjudicar un predio presuntamente baldío sin valorar adecuadamente el acervo probatorio, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional, sin que pueda supeditarse la prosperidad

⁶⁷ Cuaderno de Revisión, folio 14.

⁶⁸ El artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos y es así como prescribe: *"Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño."*

⁶⁹ Cuaderno de Revisión, folio 74.

⁷⁰ La cual brilla por su vaguedad: *"a través de la inspección judicial practicada por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Luis de Palenque, mediante despacho comisorio, se demuestra en forma contundente que los actos posesorios propios de la prescripción adquisitiva de dominios ejercidos por el señor Gerardo Escobar Niño, se corroboraron, no solo con los testimonios ya estudiados, sino en la manera de atender la diligencia ocular realizada por tal despacho judicial, como quiera que la misma se realizó a la luz pública, demostrando que dicha posesión se ha venido ejecutando por el actor sin clandestinidad alguna y además que dentro de la misma no se observó oposición de parte de ninguna persona que pudiese alegar mejor derecho".* Cuaderno de revisión, folio 16.

⁷¹ *"El primero, el corpus, comprobado a través de las distintas declaraciones vistas anteriormente cuando los deponentes informan de manera unánime que la posesión ejercida por el demandante sobre el predio objeto de la Litis, se ha prolongado por más de diez años, aprehendiendo de manera pública, quieta y pacífica el predio "El Lindanal" y así mismo sin hesitación alguna respecto del animus como quiera que dentro del inmueble se han realizado obras de carácter civil, como es una casa de habitación y demás concernientes al objeto económico de la propiedad, como son los pozos, los cultivos, el cercado y el mantenimiento del pasto para el ganado"* Cuaderno de Revisión, folio 16.

⁷² CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. STC16151-2014 Radicación n° 11001-02-03-000-2014-02597-00. Fecha: 24 de noviembre de 2014. M.P.: Fernando Giraldo Gutiérrez.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

del amparo, se itera, al incumplimiento de unos requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, por cuanto está en juego el patrimonio del Estado y ha sido reiterada la jurisprudencia que ha descrito la imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 65 de la ley 160 de 1994”.

Como se ha dejado mencionado el folio de matrícula inmobiliaria #018-145502 perteneciente al predio conocido como “El Polo 2” fue abierto en momentos anteriores a este proceso (14 de mayo de 2014), por la UNIDAD DE TIERRAS en uso de las facultades conferidas legalmente, señalándose como propietario del inmueble a la NACION.

Del estudio de títulos adelantado por la Superintendencia de Notariado y Registro se hace patente la imposibilidad por la “ausencia de información registral”, de darle identidad al predio objeto de solicitud; asunto que se deja por esa entidad estatal para ser dirimida por el juez del caso. En otras palabras la información generada del certificado de matrícula inmobiliaria es insuficiente para determinar la naturaleza privada o baldía del inmueble.

Algo similar ocurrió con el INCODER, que como se dejó mencionado, señala la imposibilidad que se tiene en el caso concreto para determinar la condición jurídica del predio y en especial si es baldío o ha salido del patrimonio de la Nación.

A pesar de la actuación probatoria de la Sala, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER⁷³, informa a esta Sala Especializada que, dejando de lado su deber misional, que: “... no es posible determinar con grado de certeza si el respectivo bien inmueble es baldío. Como también, se informa que de conformidad con la sentencia T-488 de 2014, el INCODER se encuentra en proceso de elaboración de inventario de bienes baldíos, el cual no se encuentra hasta el momento finalizado”.

De otro lado, atendiendo lo dispuesto en la Instrucción Conjunta No. 13 y 25 del 13 de noviembre de 2014, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y en aras de establecer el carácter del bien objeto de la solicitud (baldío o privado); la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), certifica que el solicitante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, tiene dos predios en proceso de restitución uno identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 018-145492 con número catastral 649-2-001-000-037-0043-00 y otro determinado con el folio de matrícula **018-145502** que cuenta con el número catastral **649-2-001-000-037-00015-00-00**.

Por su parte la Dirección de Sistemas de Información y Catastro de la Gobernación de Antioquia, entidad competente para certificar sobre la identificación física por linderos y cabida del predio objeto

⁷³ Folios 65 a 69 c-3

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

de la solicitud, junto con la persona inscrita en la cédula catastral; señala que en la ficha predial 18706166 y cédula catastral número 649-2-001-000-37-00015-00-00 denominado "El Polo" ubicado en la vereda Calderas arriba del municipio de San Carlos (Ant.), se encuentra inscrito en calidad de poseedor el señor FÉLIX ANTONIO CARDONA HERRERA, identificado con la cédula de ciudadanía número 722864, predio que cuenta con un área alfanumérica de 3,3125 hectáreas y un área geográfica de 2,4453 hectáreas, y además no tiene folio de matrícula inmobiliaria relacionada.

Así las cosas, de conformidad con el material probatorio analizado, esta Sala Especializada atendiendo la Instrucción Conjunta No. 13 y 25 del 13 de noviembre de 2014, proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, y habiendo desvirtuado la presunción legal (artículo 48 Ley 160 de 1994), concluye que la naturaleza jurídica del predio objeto de la presente consulta denominado EL POLO 2, es el de ser un bien inmueble baldío, cuya adjudicación se perfecciona con la expedición de un título de propiedad por parte de la autoridad administrativa competente (INCODER).

Sobre este asunto, esta Corporación⁷⁴, de tiempo atrás se pronunció en los siguientes términos:

"Dentro de este contexto se adoptan diferentes instrumentos de carácter internacional que en forma similar están reconociendo la protección a los derechos de reubicación y restitución de la tierra para los desplazados en búsqueda de su estabilización socioeconómica; tales como los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, formulados en 1998 por el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, que integran el bloque de constitucionalidad pues se fundan en el alcance de tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario respecto de los desplazados internos.

Precisamente la Corte Constitucional ha reiterado que los defectos institucionales identificados en su sentencia T-025 de 2004 continuaban presentándose⁷⁵ y resaltó que las instituciones estatales encargadas de la atención de la población desplazada existían "para brindar soluciones a las necesidades sociales y ellas en este caso no han sido el mejor ejemplo de eficacia y celeridad, como principios que gobiernan la función administrativa (artículo 209 C.P.)". En consecuencia ordenó a las autoridades adoptar "medidas efectivas para proveer a los accionantes con soluciones en materia de vivienda y una asignación de tierra que (...) les permita reorientar y desarrollar... su proyecto de vida...".

En otra sentencia dijo:

"Esta restitución debe extenderse a las garantías mínimos de restablecer lo perdido y volver las cosas al estado en que se encontraban previas a la vulneración de los derechos afectados, lo que 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..." (sentencia T-821-07). Este derecho de restitución a 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 (...)." ⁷⁶

Partiendo de este marco teórico y aplicado a nuestro caso, tenemos que los predios distinguidos con matrículas inmobiliarias números 007-42679, 007-42680, 007-42681, 007-42682, 007-42683 y 007-42684 ubicados en el

⁷⁴ TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ANTIOQUIA, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras - Sala Segunda. Radicado: 05045 31 21 001 2013 00226 00 (07). Fecha: 27 de marzo de 2014. M.P: Vicente Landínez Lara.

⁷⁵ En esta sentencia se afirma: "La insuficiencia del Estado, se advierte en, para decir lo menos, la manera como acuden desesperadamente las personas desplazadas ante los ojos indiferentes del poder público y de la sociedad que los ignora; la exigencia en demasía de documentos, declaraciones y otras muchas formalidades que acrediten la condición de desplazado; para poder hacerse beneficiarios de la prestación de servicios y la ejecución de planes como el que aquí se debate correspondiente a la asignación de tierras"

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-159 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Municipio de Mutatá (Antioquia) son baldíos, vale decir, terrenos o predios que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional y que le pertenecen al Estado por carecer de otro dueño. De ahí que su destino económico-jurídico consista en ser objeto propio de la adjudicación por el Estado, a quien demuestre haber adquirido el dominio del suelo mediante cultivos u ocupación con ganados.

Quien, por consiguiente, incorpora su trabajo a los baldíos de la Nación y los mejora, acrecentando la riqueza pública, adquiere el dominio del suelo, por el modo originario de la ocupación con que el ordenamiento protege y respalda al poseedor económico. La adjudicación posterior encaminada a solemnizar la titulación, ha de basarse en la prueba que demuestre plenamente haberse cumplido en las condiciones legales del modo adquisitivo de la ocupación”.

Ahora bien, luego de haberse determinado que el predio EL POLO 2, tiene la naturaleza de ser un bien inmueble baldío; procede esta Sala de Decisión, a analizar las razones que condujeron al Juzgado a negar la pretensión invocada, teniendo en cuenta que sus argumentos están íntimamente relacionados con el momento en que JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, comienza a realizar actos de ocupación a nombre propio del inmueble.

En el *sub lite*, se encuentra en primer lugar que la UNIDAD, da cuenta respecto de la relación de JAIME DE JESÚS y GUSTAVO CARDONA CARDONA, para con el predio EL POLO 2, que inicia en virtud del fallecimiento de su progenitor FÉLIX ANTONIO CARDONA en el año de 1980, quien hasta ese entonces tenía en dicho inmueble sembrados de café, yuca y plátano, además se dice que este inmueble era habitado por GUSTAVO.

Además se menciona que el solicitante junto con su hermano, fueron víctimas del desplazamiento forzado teniendo que desplazarse en el mes de mayo de 2002, y habiendo retomado luego de 4 o 5 años, lo que los obligó a abandonar sus cultivos.

En escrito de corrección de la solicitud, la UNIDAD, especifica respecto la ocupación del predio “El Polo 2”, que:

“Punto 1.2: La ocupación del predio denominado “El Polo 2” por parte del señor Jaime de Jesús consistía en la explotación agrícola del mismo con sembrados de café, yuca y plátano, la cual ejercía conjuntamente con su hermano. La ocupación del señor Gustavo Cardona Cardona sobre el predio denominado “El Polo 2” consistía en la explotación agrícola del mismo con sembrados de café, yuca y plátano, la cual ejercía conjuntamente con su hermano; además, lo habitaba con la vivienda que allí tenía instalada”⁷⁷

Asimismo, con el escrito de la solicitud la UNIDAD allegó en medio magnético CD, contramarcado “DECLARACIONES Y ANEXOS 2014 -00030” (fl. 69 C-1) en el que se puede establecer que, en sede administrativa se recibieron las declaraciones de ALPIDIO CARDONA y MARÍA BERTHA HERNÁNDEZ, quienes señalaron la relación del reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA con el predio EL POLO 2.

⁷⁷ Folio 73 c-1

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

ALPIDIO CARDONA, señaló que se encuentra haciendo reclamación de un predio denominado "finca La Pradera", ubicado en la vereda La Hondita del municipio San Carlos (Ant.). En esta diligencia destaca respecto de JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA⁷⁸, de quien dice ser familiar y vecino del sector, (14:27) además que tiene un predio ubicado en la misma vereda La Hondita, del municipio San Carlos (Ant.), cuyo nombre de este inmueble desconoce.

Así mismo MARÍA BERTHA HERNÁNDEZ, también rindió declaración ante un funcionario de la UNIDAD solicitante, quien es reclamante del predio "El Paraíso", ubicado en la vereda La Hondita, del municipio San Carlos (Ant.). Al indagársele por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, dice ser vecino de la región, a quien conoce hace 40 años, habiéndose desplazado de la vereda La Hondita y regresado, además que este vive en este predio y lo dedica a la siembra de café y caña, sin embargo destaca sobre este terreno que *"pues si yo sé que es de don Jaime, que no sepa por donde es, será otra cosa, que si es de don Jaime si es, que no sepa por donde pasan los linderos es otra cosa"*; cuya adquisición se dio en virtud de una herencia *"desde hace mucho tiempo"*, inmueble que consideran en la región que es de propiedad de CARDONA CARDONA⁷⁹.

El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, llevó a cabo diligencia de inspección judicial a los predios pretendidos en la solicitud, dentro de la misma se recibió la declaración al reclamante, así como también de los testigos convocados. JOSÉ RICARDO LÓPEZ, señaló durante su declaración que conoce desde hace más de 50 años a JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, quien es su cuñado⁸⁰. Respecto a la ocupación ejercida por estos hermanos sobre el predio "El Polo 2", el testigo destacó que GUSTAVO vivió alrededor de 20 años en el inmueble hasta el año 2010 momento en que acaeció su fallecimiento, quien era conocido como propietario del mismo, tiempo durante el cual su hermano JAIME DE JESÚS le ayudaba en sus labores⁸¹. Seguidamente rememora que una vez se produce el fallecimiento de GUSTAVO, es el momento en el cual JAIME DE JESÚS hace la aprehensión material de este inmueble.

Por su parte MARÍA GRACIELA CARDONA GÓMEZ, indicó en su declaración que en relación con el predio "El Polo 2", el inmueble era explotado solamente por GUSTAVO CARDONA antes que falleciera⁸²; en donde tenía cultivos de café y caña⁸³.

⁷⁸ CD. Audio Alpidio Cardona 23-01-2013. Minuto 13:45

⁷⁹ CD. Audio. Maria Bertha Hernández 23-01-2013. Minuto 22:41

⁸⁰ CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 27:59

⁸¹ CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 33:32

⁸² CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 58:09

⁸³ CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 1:01:11

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

El reclamante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, señaló por su parte respecto del predio "El Polo 2", que él mismo era de su padre y una vez se produce su deceso, y ante el fallecimiento también de su progenitora y de sus dos hermanas, este inmueble les quedó junto a su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA, quien lo habitó hasta el año 2010, cuando también murió. Reconoce que en vida de su hermano "le ayudaba", y en contraprestación cuando podía este le pagaba, cogiendo café, entre otras labores; sin embargo una vez GUSTAVO fallece, dice el solicitante, que comenzó a explotarlo por su cuenta⁸⁴.

Las pruebas analizadas, permiten inferir sin dubitación alguna, que el reclamante desde el momento de la muerte de su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA (17 de septiembre de 2010)⁸⁵, empezó a ejercer la ocupación y explotación económica a su favor del predio denominado "El Polo 2"; sin que pueda tenerse la ayuda, soporte, o cooperación que se dice haberle prestado a este, más allá de lo que esto significa o implica jurídicamente.

Desde este hito inicial (muerte de Gustavo Cardona) hasta el momento en que fue presentada la solicitud por parte de la UNIDAD ante instancia judicial, o como se señaló en la providencia consultada, hasta el momento en que se profirió la sentencia judicial, no se completa el término exigido por la Ley, y por ende no se cumplen los requisitos de esta estirpe, para que debiera en este caso la autoridad administrativa competente emitir un acto administrativo de adjudicación del inmueble a favor del solicitante.

Así las cosas, es claro que el reclamante finca el momento de su ocupación luego del fallecimiento de su hermano GUSTAVO, deceso ocurrido en el año 2010, lo que arrojaría que el solicitante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA no cumple con la totalidad de los requisitos exigidos por la Ley 160 de 1994, para obtener una sentencia favorable a sus pretensiones, esto es: *i) haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años, y ii) haber explotado económicamente por un término igual al anterior.*

Sin embargo, esta Sala Especializada, a partir del material probatorio analizado, reconoce que para el momento que fue presentada la solicitud a favor del reclamante, su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), ya había cumplido con los supuestos previstos en el ordenamiento jurídico, para protegérsele su derecho fundamental a la restitución y formalización del predio denominado EL POLO 2, el mismo que debió abandonar forzosamente como consecuencia del conflicto armado interno.

⁸⁴ CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 1:10:39

⁸⁵ Folio 7 c-2 – Registro Civil de Defunción Gustavo Cardona Cardona.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Estas circunstancias, a todas luces permiten determinar que GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), no tenía una mera expectativa frente a la adjudicación del predio denominado EL POLO 2, sino que por el contrario para el momento en que ocurrió su fallecimiento, esto es, el 17 de septiembre de 2010⁸⁶, tomó la fuerza de ser una situación jurídica consolidada que se tornó en un derecho adquirido (Art. 58 Constitución Política), el cual ingresó de manera definitiva a su patrimonio ilíquido.

En este orden de ideas, en los términos de la Ley 1448 de 2011 (Ley de tierras), se encuentran reunidos los siguientes supuestos fácticos.

- i). Ser víctima, en los términos del artículo 3° *ibidem*; toda vez que fue probado en el curso del proceso que el reclamante junto con su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d.), fueron obligados a desplazarse como consecuencia de la situación de violencia padecida en la vereda Calderas Arriba, del municipio de San Carlos (Ant.), tal como se desprende de la Resolución No. 001 de febrero 14 de 2003 *"Por medio de la cual se declara la inminencia de riesgo y el desplazamiento forzado en algunas veredas del municipio de San Carlos"*⁸⁷, del Comité Municipal de Atención a la Población Desplazada.
- ii). Haber tenido que abandonar el predio solicitado (El Polo 2), en el mes de mayo de 2002⁸⁸ y habiendo retornado en el año 2005, como consecuencia del desplazamiento forzado, circunstancias que impidieron ejercer la administración, explotación y contacto directo con este inmueble (art. 74, inc. 2 Ley 1448 de 2011), tal como se desprende del conjunto de declaraciones ya analizadas⁸⁹.
- iii). Además fue demostrado que fue ocupado y explotado el bien baldío (El Polo 2), por parte de GUSTAVO CARDONA CARDONA, desde el año de 1980, momento en el que falleció su progenitor FÉLIX ANTONIO CARDONA CARDONA, y este era el lugar donde tenía su lugar de residencia, además de ejercer explotación agrícola con sembrados de café, yuca y plátano, circunstancias que se vieron atenuadas hasta en el mes de mayo del año 2000 momento en el que por causa del conflicto armado fue desplazado. Actividades que fueron retomadas una vez retornó en el año 2005, hasta el momento de su fallecimiento que se produjo el 17 de septiembre de 2010.

En este contexto, se debe tener que está plenamente demostrado que GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), cumplió las condiciones para garantizar la adjudicación del derecho de propiedad

⁸⁶ Folio 7 c-2 pruebas

⁸⁷ Fl. 20 c-1

⁸⁸ 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 3° de la presente Ley, entre el 1° 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 forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo. (Negrillas fuera de texto)

⁸⁹ Audiencia pública. Diligencia de Inspección Judicial, recepción de testimonios de la víctima y de terceros. Fls. 60 y 61 c-2

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

sobre el predio EL POLO 2, en los términos de la Ley 160 de 1994, al *i) haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años, y ii) haber explotado económicamente por un término igual al anterior.*

Asimismo, dentro del trámite procesal se demostró que el predio reclamado siempre estuvo en su totalidad destinado por parte del reclamante y de su hermano GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), a la explotación agrícola con cultivos de café, yuca y plátano, al punto que de estas labores derivaban su sustento.

Igualmente y a pesar que dentro del plenario no se tiene información relacionada con el patrimonio de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), esta Sala Especializada, conforme a los criterios de la sana crítica y el material probatorio analizado, encuentra que su economía estuvo relacionada con labores agrícolas, además que las condiciones sociales de la región, permiten deducir que los ingresos en vida de GUSTAVO no superaron los 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes - SMLMV.

De otro lado, en el caso concreto se tiene que el predio denominado EL POLO 2 cuenta con una extensión de 2 ha 4438 m², según el levantamiento topográfico hecho por la UNIDAD, sin que se ajuste a los parámetros establecidos en el artículo 2º de la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCORA (ahora Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER), en relación con los bienes destinados a actividades agrícolas en el oriente lejano antioqueño, que establece que la **Unidad agrícola familiar**: según la potencialidad de explotación, agrícola está en el rango de 6 – 8 hectáreas.

Sin embargo, a pesar que el predio objeto de consulta no se encuentra dentro del rango establecido; en el presente caso si es procedente su adjudicación en virtud del Acuerdo 14 de 1995, *“Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determina la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en Unidades Agrícolas Familiares”*, proferido por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, (ahora INCODER), que en su artículo primero establece las excepciones a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, así:

“Artículo 1. Establécense las siguientes corregimientos, inspecciones de policía y excepciones a la norma general que determine poblados no elevados aún a la categoría a la titulación de los terrenos baldíos de la administrativa de municipios. El área Nación en Unidades Agrícolas Familiares: titulables será hasta de dos mil (2.000)

...

2. Cuando se trate de la titulación de lotes de terrenos baldíos en áreas rurales, destinados principalmente a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, siempre que se establezca por el Instituto que los ingresos familiares del solicitante son inferiores a los determinados para la Unidad Agrícola Familiar”.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Finalmente, encuentra esta Sala Especializada, que la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro – Nare “CORNARE”, certifica que el predio EL POLO 2, presenta afectación como zona de protección ambiental dentro de la zonificación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Calderas – POMCA, adoptado mediante Acuerdo del Consejo Directivo de esta corporación No. 230 del 129 de mayo de 2010.

El artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 *“Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974”*, establece, que:

“Artículo 3: En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

- a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
- b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.
- c. Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45°)…”

Por lo anterior, al estar el predio EL POLO 2 dentro de la zonificación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Calderas – POMCA, el beneficiario de la presente adjudicación debe dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, cuyo incumplimiento será sancionado de conformidad con lo preceptuado en el Ley 1333 de julio 21 de 2009, *“por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”* por parte de la autoridad ambiental competente.

Así las cosas, el predio EL POLO 2, no se encuentra dentro de ninguna de las circunstancias planteadas en los artículos 8 y 9 del Decreto 2664 de 1994, *“por medio del cual se reglamentó la Ley 160 de 1994 y se dictaron los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos”* que impida ser adjudicado.

En este orden de ideas, esta Corporación⁹⁰, en cuanto a los derechos adquiridos respecto de terrenos baldíos, tiene dicho que:

“Reiterando esta doctrina la Corte ha dicho que “el modo de adquisición del dominio del terreno baldío es la ocupación, modo que se consume ipso facto desde el momento en que el colono establece cultivos o introduce ganados por el término legal...El acto administrativo de adjudicación no hace otra cosa sino reconocer la titularidad del derecho real en cabeza del ocupante, y su inscripción en el competente registro de la propiedad

⁹⁰ TRIBUNAL SUPERIOR DISTRITO JUDICIAL DE ANTIOQUIA, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras - Sala Segunda. Radicado: 05045 31 21 001 2013 00226 00 (07). Fecha: 27 de marzo de 2014. M.P: Vicente Landínez Lara.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

inmueble sirve de prueba de esa titularidad a partir del hecho de esa ocupación. De consiguiente, para determinar si la finca es bien propio del causante, el único hecho que tenía que ser demostrado en este proceso era la fecha en que inició la ocupación de dicho predio a título de señor y dueño antes de celebrarse el matrimonio, no la fecha de resolución del Incora, como erradamente lo entendió el Tribunal en la motivación de la sentencia impugnada (art.1792, ord.1º. C.Civil.)”⁹¹

Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho:

“(…) a pesar de las dificultades que caracterizan la aplicación de la teoría de los derechos adquiridos, existe claridad sobre el hecho de que ellos solo corresponden las situaciones jurídicas individuales consolidadas y no las que pueden calificarse como meras expectativas, es decir, aquellas situaciones que están apenas en tránsito de consolidarse. A su vez, ello quiere decir que la protección de los derechos adquiridos consagrada en el artículo 58 de la Constitución actual y en el 30 de la anterior Carta Política, consistente en que ellos “no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” implica que las leyes posteriores sí pueden regular para el futuro de manera diferente a como lo estaban en el régimen anterior, las expectativas que se encontraban en tránsito de consolidarse”⁹²

La Corte Suprema de Justicia estableció en estos términos la distinción entre derechos adquiridos y las meras expectativas en sentencia del 2 de diciembre de 1974 cuando dijo:

“La noción de derecho adquirido se contrapone a la de mera expectativa...Por derecho adquirido ha entendido la doctrina y la jurisprudencia aquel derecho que ha entrado al patrimonio de una persona natural o jurídica y que hace parte de él, y que por lo mismo, no puede ser arrebatado o vulnerado por quien lo creó o reconoció legítimamente.

Lo anterior conduce a afirmar que el derecho adquirido es la ventaja o el beneficio cuya conservación e integridad, está garantizada, en favor del titular del derecho, por una acción o por una excepción”.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha sostenido:

“La norma (C.N., art.58) se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas, estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad., de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquella no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia”⁹³

Los documentos públicos de compra de mejoras, los testimonios recogidos en la cartografía social, las denuncias penales interpuestas por el ocupante antes de su asesinato, los contratos de administración y las mismas declaraciones de las solicitantes, medios probatorios que obran en las plenarios, dan certeza a este Despacho sobre la ocupación aquí tratada, por lo que se hace procedente ordenar al Incoder la adjudicación implorada cumpliéndose así con el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular que prevé el inciso quinto del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011”.

7.2. Finalmente y respecto a este mismo tópico, no podrá argüirse que la disposición administrativa prohíbe la adjudicación a personas distintas al ocupante, como ocurre en el asunto que se está decidiendo, puesto que se estaría realizando una interpretación limitativa de los derechos reconocidos en las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho de los refugiados y del derecho humanitario contrariando en ello la aplicación del Principio 23 de los llamados Principios Pinheiros y la misma Ley 1448 de 2011 determina como legítimos titulares del derecho de la reparación, a quienes tengan vocación para suceder a su vez al titular del derecho de propiedad, posesión u ocupación (artículos 75 y 81). Sería un contrasentido admitir que aquellos pueden ejercer válidamente el derecho a la restitución pero no pudieran ser beneficiarios de sus consecuencias, pues estaríamos contrariando el derecho de las víctimas a un recurso efectivo para restablecimiento del goce de los derechos vulnerados según jurisprudencia de la Corte Interamericana, como la del Comité de Derechos Humanos de la ONU que se sintetiza en lo siguiente: “no pueden considerarse efectivos

⁹¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de junio de 1978.

⁹² Consejo Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia proferida el 3 de junio de 1997, dentro del expediente AI-004, M.P. Libardo Rodríguez.

⁹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios (...)”.

Así las cosas, no cabe duda que para el momento en que se produjo el deceso de GUSTAVO CARDONA CARDONA, este ya contaba con un derecho adquirido sobre el predio EL POLO 2, habiendo ingresado de manera definitiva a su patrimonio, y que como consecuencia de su muerte, se hace transmisible a sus herederos, de conformidad con la Constitución Política de 1991, la Ley 1448 de 2011 y demás normas reglamentarias y complementarias, que le garantizan a las víctimas del desplazamiento forzado, el derecho fundamental a obtener la restitución y explotación de la tierra de la cual fueron privados y expulsados, por situaciones de violencia que no estaban obligados a soportar y que desencadenó una vulneración masiva de sus derechos fundamentales⁹⁴.

Ahora, respecto de los llamados a suceder al de *cujus* GUSTAVO CARDONA CARDONA, se tiene que en sede judicial, mediante auto adiado el 4 de septiembre de 2014⁹⁵, se desestimó la solicitud efectuada por la Procuraduría 37 Judicial I de restitución de tierras, respecto del emplazamiento de los herederos indeterminados de GUSTAVO CARDONA CARDONA, por cuanto en sentir del Ministerio Público se desconoce si se llevó a cabo la respectiva sucesión y además porque existe desconocimiento si su progenitora al encontrarse con vida, estaría legitimada para solicitar la restitución del predio en calidad de heredera.

Pese a que dentro del proceso no obra pruebas fidedignas, esto es, los respectivos registros civiles de defunción que permitan demostrar que la progenitora de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d) se encuentra fallecida, así como los demás personas llamadas a sucederle; lo cierto es que JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, en diligencia de inspección judicial realizada al predio EL POLO 2, declaró que sus progenitores así como sus hermanas fallecieron, así:

“eso era de mi papá esa finca, y entonces como él falleció, quedamos él y yo y las dos hermanas que habían, ya falleció la una, entonces falleció él, falleció mi mamá, y después la hermana, después la otra, y yo seguí con el hermano mío, yo trabajaba con él allá”⁹⁶.

Así las cosas, concluye esta Sala en grado jurisdiccional de consulta, que para el momento en que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, elevó la solicitud de restitución a favor del solicitante, para que se ordenara a la autoridad administrativa competente la adjudicación del predio EL POLO 2, sobre el mismo ya había un derecho adquirido por parte de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), y que en virtud de su fallecimiento se hace transmisible a sus herederos. La Corte Constitucional tiene dicho, que:

⁹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-159 de 2011. Ref. Exp: T-2858284. Fecha: 10 de marzo de 2011. M.P: Humberto Sierra Porto.

⁹⁵ Folios 156 y 157 Cuademo principal.

⁹⁶ CD. Audio. 2014-00030 folio 61 c-2 pruebas. Minuto 1:10:37

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

“4.5.2.3. Ese derecho a la restitución de tierras, que se manifiesta instrumentalmente en la denominada acción de restitución, se reconoce -según lo prevé el artículo 75- a los propietarios, a los poseedores y a los explotadores de baldíos cuya propiedad pretendan adquirir por adjudicación. Son características comunes de este grupo (i) haber sufrido un despojo o encontrarse en la obligación de abandonar las tierras como consecuencia, directa o indirecta, de aquellos hechos que, según la ley, determinan la condición de víctima, (ii) haber tenido una especial relación con la tierra al momento de la ocurrencia de tales hechos y (iii) que la ocurrencia del despojo u abandono que los afecta haya tenido lugar entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley 1448 de 2011.

4.5.2.4. La regulación de la acción de restitución se articula con el reconocimiento de una amplia legitimación procesal que comprende no solo a las personas mencionadas en el artículo 75 de la ley sino que se extiende también al cónyuge y a los compañeros permanentes que convivían con la víctima al momento en que ocurrió el despojo o el abandono forzado, así como a los llamados a suceder a los despojados o a los cónyuges o compañeros permanentes. En este contexto y en atención a la situación de debilidad acentuada en la que se pueden encontrar las víctimas, la ley le asigna a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la competencia para actuar en nombre y favor de los menores de edad o de los otros titulares de la acción que así se lo soliciten⁹⁷.

3.1. Efectos generales

3.1.1 El numeral QUINTO de la parte resolutive de la sentencia consultada, proferida el 24 de noviembre de 2014, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, será revocado y en su lugar, se reconocerá que GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), hoy sucesión ilíquida por haber dejado de existir, representada por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, acorde a los términos establecidos legalmente, ejerció la OCUPACIÓN sobre el inmueble EL POLO 2, que se encuentra ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio San Carlos (Ant.), identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), y con cédula catastral número 649-2-001-000-037-00015-00-00 y ficha predial 18706166 y que cuenta con una extensión de 2 ha 4438 m².

3.1.2 En consecuencia de lo anterior, se ordenará al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, para que en cumplimiento de los preceptos consagrados en los artículos 72, 74 y 91 literal g), de la Ley 1448 de 2011, proceda dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, a emitir el acto administrativo de adjudicación de baldíos, a nombre de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d) sucesión ilíquida representada por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA identificado con cédula de ciudadanía número 3.493.095 de Granada (Ant.), del predio EL POLO 2, que se encuentra ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio San Carlos (Ant.).

⁹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-820 de 2012. Ref. Exp. D-9012. Fecha: 18 de octubre de 2012. M.P: Mauricio González Cuervo.

CONSULTA
Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

3.2. De la entrega.

3.2.1 Para la entrega del inmueble a restituir se dispondrá comisionar al Juez Promiscuo Municipal de San Carlos (Ant.), para que dentro del término de cinco (5) días lleve a cabo la diligencia de restitución material ordenada en esta sentencia, mediante despacho comisorio al que se anexará una copia de esta providencia. El comisionado tiene amplias facultades para la realización de la diligencia.

3.2.2 Se ordenará a las Fuerzas Militares de Colombia y a la Policía Nacional para que acompañe y colabore en la diligencia de entrega material del bien a restituir, brindando la seguridad para la diligencia y además la requerida para el efectivo retorno y permanencia de la solicitante en el predio objeto de esta acción.

3.3. Órdenes a la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.).

3.3.1. Se ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502, el acto administrativo de adjudicación proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y a favor de la víctima solicitante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, que eventualmente se produzca conforme se ordenó.

3.3.2. Además de lo anterior se le darán las siguientes órdenes a la citada Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.).

- Que cancele las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo jurídico victimizante al igual que todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones al libre ejercicio del dominio, referidas al inmueble del que se consulta.
- Que registre en el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502, la **MEDIDA DE PROTECCION DE LA RESTITUCIÓN** de que trata el artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, la cual debe contarse a partir de la fecha de la presente providencia.

3.3.3. Afectaciones del predio.

Como quiera que el predio EL POLO 2, presenta afectación como zona de protección ambiental dentro de la zonificación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Calderas – POMCA, adoptado mediante Acuerdo del Consejo Directivo No. 230 del 129 de mayo de 2010, de la Corporación Autónoma

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

Regional de las Cuencas de los Ríos Negro – Nare "CORNARE"; se ordenará a esta Autoridad Ambiental que en ejercicio de sus competencias fijadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, requiera al solicitante, para que dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en el 3 del Decreto 1449 de 1977 "Por el cual se reglamentan parcialmente el inciso 1 del numeral 5 del artículo 56 de la Ley 135 de 1961 y el Decreto Ley No. 2811 de 1974", que establece:

"**Artículo 3:** En relación con la protección y conservación de los bosques, los propietarios de predios están obligados a:

1. Mantener en cobertura boscosa dentro del predio las áreas forestales protectoras.

Se entiende por áreas forestales protectoras:

- a. Los nacimientos de fuentes de aguas en una extensión por lo menos de 100 metros a la redonda, medidos a partir de su periferia.
- b. Una faja no inferior a 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no y alrededor de los lagos o depósitos de agua.
- c. Los terrenos con pendientes superiores al 100% (45°)..."

3.3.4. De la identificación del predio

Se ordenará a la oficina de Catastro de Antioquia - Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC-, la actualización de su registro cartográfico y alfanumérico, teniendo como derrotero la identificación e individualización que del predio ha realizado la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Antioquia.

Para el cumplimiento de esta orden se dispone del término de veinte (20) días, y deberá informarse ello a esta Corporación.

3.3.5. Órdenes a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas.

Se ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas, con el fin de garantizar el retorno o reubicación del solicitante y su núcleo familiar, para que coordine y articule el diseño de acciones en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas en los términos de los artículo 74 y 76 del Decreto 4800 de 2011. **Oficiese** con copia de esta providencia.

Así mismo conforme a lo establecido en el artículo 75 del Decreto 4800 de 2011, y con el fin de ejecutar los planes de retorno o reubicación que se le asigna a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas, se le ordena perentoriamente a la misma, que involucre a toda autoridad

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

indispensable en el proceso de atención, asistencia y reparación a las víctimas y su núcleo familiar en materia de salud, educación, alimentación, identificación, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, entre otros.

Aunado a lo anterior se le ordenará a la citada Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas:

- Inscribir en el Registro Único de Víctimas, de manera inmediata y en caso de no estar inscritos, al solicitante, así como a su respectivo grupo familiar.
- La inclusión del solicitante, así como de su respectivo núcleo familiar en los esquemas de acompañamiento para población desplazada de conformidad con el Decreto 4800 de 2011.
- Adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en los términos del Parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

3.3.6. Pasivos.

Se ordenará a la Alcaldía Municipal de San Carlos (Ant.), la exoneración a los impuestos y tasas municipales a partir de la fecha de esta providencia de conformidad con lo dispuesto por el acuerdo municipal 018 del 30 de agosto de 2013 del Concejo Municipal de San Carlos (Ant.), aplicándose el beneficio en el período de un (1) año que contempla el artículo segundo (2º) del mencionado acuerdo.

De otro lado, no se reportó ninguna deuda que tuviera el solicitante por concepto de servicios públicos domiciliarios, ni deudas crediticias con relación al inmueble objeto del trámite, así como tampoco pasivos con las entidades financieras a las que refieren los arts. 128 y 129 de la Ley 1448 de 2011, por lo que ninguna orden de condonación ni exoneración debe emitirse al respecto.

3.3.7. De la vivienda y proyectos productivos.

Se ordenará que de conformidad con el artículo 45 del decreto 4829 de a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas y Abandonadas incluir como beneficiario de los subsidios de vivienda rural administrados por el Banco Agrario al solicitante y su grupo familiar.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

Adicional se ordenará a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA**, que a favor del solicitante JAIME DE JESUS CARDO CARDONA, diseñe y ponga en funcionamiento proyectos productivos de estabilización socioeconómica, los cuales deberán ser acordes con la vocación del uso potencial del suelo donde se encuentra el predio.

3.3.8. Educación.

Se ordenará al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA – Regional Antioquia, a través de su Director, que voluntariamente ingrese a la solicitante y a su familia, a los programas de formación, capacitación técnica y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbanos que tengan implementados, de acuerdo a su edad, preferencias, grado de estudios y oferta académica; incluyendo el subsidio que el SENA otorga a sus estudiantes de los fondos obtenidos por los aportes parafiscales y contribuciones, que conforman su patrimonio conforme lo estable el artículo 30 de la Ley 119 de 1994.

Para el inicio del cumplimiento de esas órdenes se dispone del término de quince (15) días, y deberán presentarse informes detallados del avance de la gestión de manera bimestral.

3.3.9. Costas

No se condenará en costas a ninguna de las partes porque no se dan los presupuestos del literal s) del art. 91 de la ley 1448 de 2011 respecto de la actuación procesal de los opositores.

4. FALLO

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior de Antioquia Sala Primera de Decisión Civil Especializada en Restitución de Tierras**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el numeral quinto de la sentencia consultada, proferida el 24 de noviembre de 2014, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, y en su lugar **RECONOCER** que GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), hoy sucesión ilíquida por haber dejado de existir, representada por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, acorde a los

CONSULTA
 Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

términos establecidos legalmente, ejerció la OCUPACIÓN sobre el inmueble EL POLO 2, que se encuentra ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio San Carlos (Ant.).

SEGUNDO: ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, para que en cumplimiento de los preceptos consagrados en los artículos 72, 74 y 91 literal g), de la Ley 1448 de 2011, proceda dentro del término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, a emitir el acto administrativo de adjudicación de baldíos, a nombre de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d.) sucesión ilíquida representada por la víctima solicitante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA identificado con cédula de ciudadanía número 3.493.095 de Granada (Ant.), de acuerdo a los linderos y áreas anunciadas a continuación.

TERCERO: ORDENAR la restitución jurídica y material a favor de GUSTAVO CARDONA CARDONA (q.e.p.d), hoy sucesión ilíquida, representada por JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA, del predio EL POLO 2, ubicado en la vereda Calderas Arriba, del municipio de San Carlos (Ant.), identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), y con cédula catastral número 649-2-001-000-037-00015-00-00 y ficha predial 18706166 y que cuenta con una extensión de 2 ha 4438 m², así:

LINDEROS:

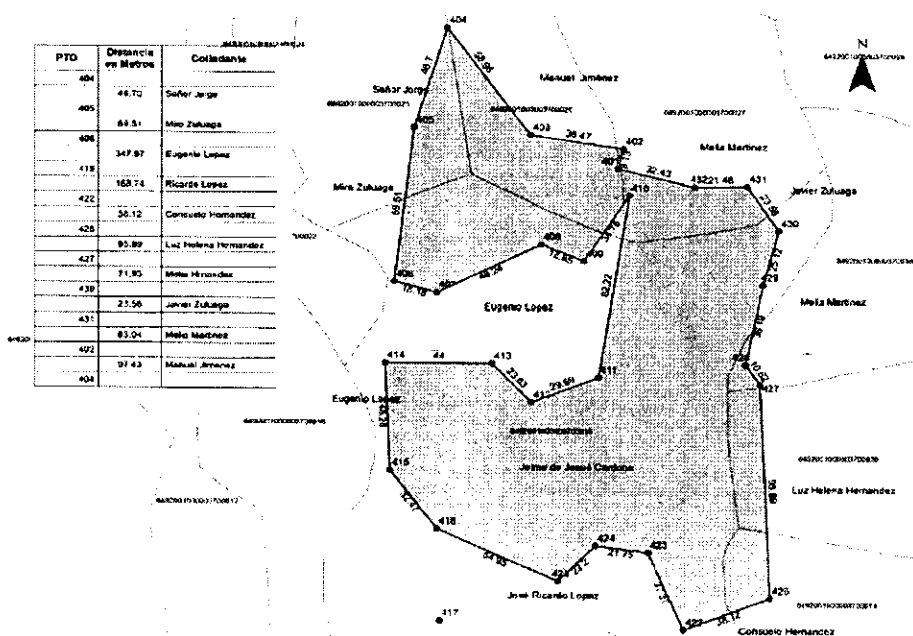
NORTE	Partiendo desde el punto 404 en línea quebrada que pasa por los puntos 403, 402, 401 y 432, en dirección oriente hasta llegar al punto 431 con Manuel Jiménez y Melia Martínez.
ORIENTE	Partiendo desde el punto 431 en línea quebrada que pasa por los puntos 430, 428 y 427 en dirección sur hasta llegar al punto 426 con Melia Martínez y Luz Helena Hernández.
SUR	Partiendo desde el punto 426 en línea quebrada que pasa por los puntos 422, 423, 424, 425 y 416 en dirección noroccidente hasta llegar al punto 415 con Consuelo Hernández y José Ricardo López.
OCCIDENTE	Partiendo desde el punto 415 en línea quebrada que pasa por los puntos 414, 413, 412, 411, 410, 409, 408, 407, 406 y 405 en dirección norte hasta llegar al punto 404 con Eugenio López, Miro Zuluaga y Señor Jorge (quien no reporta apellido).

CONSULTA
 Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

COORDENADAS

PUNTOS	COORDENADAS PLANAS		COORDENADA GEOGRAFICAS	
	ESTE	NORTE	LONGITUD	LATITUD
401	889360,4675	1171703,3307	75° 4' 37,419" W	6° 8' 52,658" N
402	889362,5859	1171712,2124	75° 4' 37,350" W	6° 8' 52,947" N
403	889324,5913	1171718,2345	75° 4' 38,586" W	6° 8' 53,141" N
404	889290,1421	1171766,0797	75° 4' 39,710" W	6° 8' 54,696" N
405	889276,6444	1171721,3711	75° 4' 40,146" W	6° 8' 53,240" N
406	889268,3228	1171652,3599	75° 4' 40,412" W	6° 8' 50,994" N
407	889285,6438	1171647,3024	75° 4' 39,842" W	6° 8' 50,832" N
408	889328,8633	1171669,3205	75° 4' 38,445" W	6° 8' 51,549" N
409	889346,2857	1171661,8788	75° 4' 37,877" W	6° 8' 51,308" N
410	889364,9713	1171691,2100	75° 4' 37,272" W	6° 8' 52,264" N
411	889352,3149	1171609,9743	75° 4' 37,678" W	6° 8' 49,619" N
412	889324,8169	1171598,7879	75° 4' 38,572" W	6° 8' 49,253" N
413	889308,7147	1171616,0874	75° 4' 39,097" W	6° 8' 49,815" N
414	889264,7143	1171616,2317	75° 4' 40,527" W	6° 8' 49,812" N
415	889266,7068	1171567,9916	75° 4' 40,460" W	6° 8' 48,247" N
416	889286,0132	1171541,8834	75° 4' 39,830" W	6° 8' 47,399" N
422	889387,5327	1171497,1811	75° 4' 36,532" W	6° 8' 45,950" N
423	889372,6743	1171531,5480	75° 4' 37,011" W	6° 8' 47,068" N
424	889351,1362	1171534,5577	75° 4' 37,712" W	6° 8' 47,164" N
425	889335,7603	1171518,5386	75° 4' 38,211" W	6° 8' 46,642" N
426	889422,7215	1171511,4029	75° 4' 35,383" W	6° 8' 46,415" N
427	889418,6078	1171607,2061	75° 4' 35,522" W	6° 8' 49,333" N
428	889412,7835	1171616,0725	75° 4' 35,713" W	6° 8' 49,253" N
429	889419,8655	1171651,5639	75° 4' 35,484" W	6° 8' 50,977" N
430	889426,3232	1171675,8405	75° 4' 35,276" W	6° 8' 51,767" N
431	889413,3441	1171695,5258	75° 4' 35,699" W	6° 8' 52,407" N
432	889391,8692	1171895,2456	75° 4' 36,397" W	6° 8' 52,397" N
401	889360,4675	1171703,3307	75° 4' 37,419" W	6° 8' 52,658" N

UBICACIÓN:



CUARTO: COMISIONAR al Juez Promiscuo Municipal de San Carlos (Ant.), para que dentro del término de cinco (5) días lleve a cabo la diligencia de restitución material ordenada en los numerales anteriores, mediante despacho comisorio al que se anexará una copia de esta providencia. El comisionado tiene amplias facultades para la realización de la diligencia.

QUINTO: ORDENAR a las Fuerzas Militares de Colombia y a la Policía Nacional para que acompañe y colabore en la diligencia de entrega material del bien a restituir, brindando la seguridad

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

para la diligencia y además la que se requiera para el efectivo retorno y permanencia del solicitante en el predio objeto de esta acción.

SSEXTO: ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502, el acto administrativo de adjudicación proferido por el por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y a favor de la víctima solicitante JAIME DE JESÚS CARDONA CARDONA.

SSEXTIMO: ORDENAR a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), para que cancele las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo jurídico victimizante al igual que todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones al libre ejercicio del dominio, referidas al inmueble del que se consulta.

SSEXTAVO: ORDENAR a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Ant.), registrar en el folio de matrícula inmobiliaria 018-145502, la **MEDIDA DE PROTECCION DE LA RESTITUCIÓN** de que trata el artículo 101 de la Ley 1448 de 2011, la cual debe contarse a partir de la fecha de la presente providencia. **Oficiese** lo pertinente.

SSEXVENO: ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro – Nare “CORNARE”; para que en ejercicio de sus competencias fijadas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, requiera al solicitante, dé estricto cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 1449 de 1977 de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SSEXSIMO: ORDENAR a la oficina de Catastro de Antioquia - Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, la actualización de su registro cartográfico y alfanumérico, teniendo como derrotero la identificación e individualización que del predio ha realizado la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Territorial Antioquia.

Para el cumplimiento de esta orden se dispone del término de veinte (20) días, y deberá informarse ello a esta Corporación.

SSEXSIMO PRIMERO: ORDENAR a la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas**, con el fin de garantizar el retorno o reubicación del solicitante y su núcleo familiar, para que coordine y articule el diseño de acciones en conjunto con las entidades nacionales y territoriales del Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas en los términos de los artículo 74 y 76 del Decreto 4800 de 2011. **Oficiese** con copia de esta providencia.

CONSULTA

Proceso : De restitución y formalización de tierras.
Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
No. Interno : 0411

DÉCIMO SEGUNDO: Conforme a lo establecido en el artículo 75 del Decreto 4800 de 2011, y con el fin de ejecutar los planes de retorno o reubicación que se le asigna a la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas**, **SOLICITAR** perentoriamente a la misma, que involucre a toda autoridad indispensable en el proceso de atención, asistencia y reparación a las víctimas y su núcleo familiar en materia de salud, educación, alimentación, identificación, servicios públicos básicos, vías y comunicaciones, entre otros.

DÉCIMO TERCERO: **ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** inscribir en el Registro Único de Víctimas, de manera inmediata y en caso de no estar inscritos, al solicitante, así como a su respectivo grupo familiar.

DÉCIMO CUARTO: **ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a Víctimas** y a la **Alcaldía Municipal de San Carlos (Ant.)**, la inclusión del solicitante, así como de su respectivo núcleo familiar en los esquemas de acompañamiento para población desplazada de conformidad con el Decreto 4800 de 2011.

DÉCIMO QUINTO: **ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas** adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas, en los términos del Parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011.

DÉCIMO SEXTO: **ORDENAR** a la **Alcaldía Municipal de San Carlos (Ant.)**, la exoneración a los impuestos y tasas municipales a partir de la fecha de esta providencia de conformidad con lo dispuesto por el acuerdo municipal 018 del 30 de agosto de 2013 del Concejo Municipal de San Carlos (Ant.), aplicándose el beneficio en el período de un (1) año que contempla el artículo segundo (2º) del mencionado acuerdo.

DÉCIMO SÉPTIMO: De conformidad con el artículo 45 del decreto 4829 de 2011 **ORDENAR** a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas y Abandonadas** incluir como beneficiarios de los subsidios de vivienda rural administrados por el Banco Agrario al solicitante y su grupo familiar.

DÉCIMO OCTAVO: **ORDENAR** a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS -DIRECCIÓN TERRITORIAL ANTIOQUIA**, que a favor

CONSULTA
 Proceso : De restitución y formalización de tierras.
 Accionante : Jaime de Jesús Cardona Cardona
 Expediente : 05000-31-21-001-2014-00030-01
 No. Interno : 0411

del solicitante JAIME DE JESUS CARDO CARDONA, diseñe y ponga en funcionamiento proyectos productivos de estabilización socioeconómica, los cuales deberán ser acordes con la vocación del uso potencial del suelo donde se encuentra el predio.

DÉCIMO NOVENO: ORDENAR al **SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)-REGIONAL ANTIOQUIA**, a través de su Director, que voluntariamente ingrese a la solicitante y a su familia, a los programas de formación, capacitación técnica y proyectos especiales para la generación de empleo rural y urbanos que tengan implementados, de acuerdo a su edad, preferencias, grado de estudios y oferta académica; incluyendo el subsidio que el SENA otorga a sus estudiantes de los fondos obtenidos por los aportes parafiscales y contribuciones, que conforman su patrimonio conforme lo estable el artículo 30 de la Ley 119 de 1994.

Para el inicio del cumplimiento de esas órdenes se dispone del término de quince (15) días, y deberán presentarse informes detallados del avance de la gestión de manera bimestral.

VIGÉSIMO: Por la Secretaría de la Sala, expídanse las copias auténticas necesarias, a quienes así lo requieran.

VIGÉSIMO PRIMERO: Sin condena en costas porque no se configuran los presupuestos del literal s) del art. 91 de la ley 1448 de 2011 respecto de la actuación procesal de los sujetos.

VIGÉSIMO SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta providencia a las partes por el medio más expedito.

(Proyecto discutido y aprobado, según consta en Acta de la fecha)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


JAVIER ENRIQUE CASTILLO CADENA


VICENTE LANDÍNEZ LARA


BENJAMÍN DE J. YEPES PUERTA

