

EPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SALA
CIVIL, ESPECIALIZADA EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

Bogotá D.C., abril treinta (30) de dos mil veinte (2020)

REF: RESTITUCIÓN DE TIERRAS No. 500013121001-201500302-01

MAGISTRADO PONENTE: JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN

(Discutido en varias sesiones y aprobado en Sala de abril treinta (30) de dos mil veinte -2020)

En ejercicio de la competencia asignada a esta Corporación por el inciso 3° del artículo 79 de la Ley 1448/11, se profiere Sentencia dentro del proceso de restitución de tierras adelantado por Ángel María Salazar López, en el cual ejercen oposición Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez, respecto del predio urbano identificado con nomenclatura Carrera 15 # 2ª-05/09, ubicado en el municipio de Mapiripán (Met.), identificado con FMI. 236-68316 del círculo registral de San Martín (Met.) y las cédulas catastrales No. 50-325-01-00-0022-0012-000 a nombre del municipio de Mapiripán y 50-325-01-00-0022-0012-001 *-mejora, casa de habitación.*

ANTECEDENTES

1. Demanda Principal

Previa inclusión en el Registro de Tierras Despojadas¹, en cumplimiento del inciso 5°, artículo 76 de la Ley 1448/11, Ángel María Salazar López, contando con la representación de la UAEGRTD², presentó solicitud para que se le reconozca calidad de víctima del conflicto armado interno, y en consecuencia, se ordene la formalización y restitución del predio urbano.

¹ Constancia No. 00182, NT 0078, octubre 29 de 2015. Folio 45, cdno 1.

² Solicitud representación judicial y acto designación apoderado UAEGRTD. Folios 24 a 27, cdno 1.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

a. Identificación física del predio³

Nombre del predio	Código Catastral	FMI	Área inscrita en el registro
URBANO- <i>Carrera 15 # 2ª-05/09</i>	50-325-01-00-0022-0012-000 50-325-01-00-0022-0012-001	236-68316	238 m ₂

• Linderos⁴

7.3 LINDEROS Y COLINDANTES DEL TERRENO O PREDIO SOLICITADO	
De acuerdo a la información fuente relacionada en el numeral 2.1 Georreferenciación en campo URT para la solicitud, se establece que el predio solicitado en inscripción en el Registro de Tierras Despojadas se encuentra alinderado como sigue:	
NORTE:	Partiendo desde el punto 1 en línea recta en dirección oriente, hasta llegar al punto 2, con predio de la Estación de Policía, en una longitud de 14,63 metros.
ORIENTE:	Partiendo desde el punto 2 en línea recta en dirección sur, hasta llegar al punto 3, con la Carrera 15, en una longitud de 14,41 metros.
SUR:	Partiendo desde el punto 3 en línea quebrada que pasa por los puntos 4 y 5 en dirección occidente, hasta llegar al punto 6, con la Calle 3, en una longitud de 16,52 metros.
OCCIDENTE:	Partiendo desde el punto 6 en línea recta en dirección norte, hasta llegar al punto 1, con predio de la Estación de Policía, en una longitud de 16,22 metros.

• Coordenadas⁵

PUNTO	COORDENADAS PLANAS		COORDENADAS GEOGRÁFICAS	
	NORTE	ESTE	LATITUD (° ' '')	LONG (° ' '')
1	811.590,14	1.216.438,31	2° 53' 26,434" N	72° 7' 52,047" W
2	811.589,65	1.216.452,92	2° 53' 26,418" N	72° 7' 51,574" W
3	811.575,31	1.216.451,59	2° 53' 25,951" N	72° 7' 51,618" W
4	811.575,36	1.216.449,39	2° 53' 25,953" N	72° 7' 51,689" W
5	811.574,16	1.216.445,75	2° 53' 25,914" N	72° 7' 51,807" W
6	811.574,20	1.216.435,26	2° 53' 25,916" N	72° 7' 52,146" W
GPS_1	811.566,14	1.216.450,62	2° 53' 25,653" N	72° 7' 51,649" W
GPS_2	811.578,49	1.216.458,87	2° 53' 26,054" N	72° 7' 51,382" W
GPS_3	811.591,63	1.216.461,19	2° 53' 26,482" N	72° 7' 51,306" W

3 Informe Técnico Predial ajustado UAEGRTD – IGAC. Folios 586 a 589, cdno 2.

4 Ibíd.

5 Ibíd.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

- Afectaciones legales al dominio y/o uso⁶

Según información aportada por la UAEGRTD⁷, el predio solicitado no se encuentra inmerso dentro de áreas protegidas; Ley 2/59, Parques Nacionales Naturales, reservas forestales o ambientales de la CAR o departamental, zonas de páramo o explotación minera, identificándose que el mentado bien se halla inmerso en **área de exploración** disponible por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, sin adelantarse hasta la fecha trabajos de explotación. Fue reseñado que el lote urbano se encuentra a una distancia mayor a cien metros del río Guaviare.

b. Fundamentos fácticos

i. Ángel María Salazar López compró las mejoras sobre el predio objeto de restitución el 18 de septiembre de 1996. El negocio se realizó con Fernando Martínez Giraldo, por valor de un millón cuatrocientos mil pesos. El terreno identificado con nomenclatura Carrera 15 # 2ª-05/09 se encuentra registrado catastralmente a nombre del municipio de Mapiripán (Met.).

ii. Comentó que tal inmueble lo constituía una casa de doce metros de frente por nueve de fondo, construida en madera, techo de zinc; tres habitaciones, sala, baño, piso en cemento, contando con espacios para garaje y bodegaje. Fue dicho que su sustento lo devengaba de un local comercial alejado del fundo reclamado.

iii. Manifestó que dos meses antes de su desplazamiento forzado, ocurrido como consecuencia de la masacre de Mapiripán *-julio de 1997*, le fue encargado el cuidado de una casa ubicada en el centro del municipio, razón por la cual mudó su lugar de residencia a ese paraje, decidiendo entonces arrendar el bien a Nelly Suns Medina. Adujo que como consecuencia de su desplazamiento forzado se vio en la obligación de alejarse del municipio, conservando la

6 UAEGRTD Informe Técnico Predial fundo "Buenos Aires", Portal de Tierras, actuaciones del despacho instructor, consecutivo 2, páginas 1 a 8.

7 *Ibíd.*

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

expectativa de retomar control sobre el predio al finalizar el arrendamiento antedicho.

iii. Iteró que a su retorno al municipio de Mapiripán (*sin informar fecha de regreso*), la arrendataria se rehusó a entregar el bien, motivo por el que en el año 2006 instauró demanda de restitución de inmueble arrendado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.).

iii. Al interior del trámite judicial suscribió conciliación con Nelly Suns el 30 de mayo de 2007, obligándose la acá opositora a restituir el bien en un plazo de quince días, término que fue incumplido por ese extremo. Nelly Suns argumentó que no entregaba el bien a Ángel Salar, por no ser éste el real propietario.

c. Pretensiones

i. Se solicitó declarar a Ángel María Salazar López como víctima de desplazamiento, abandono y despojo forzado de tierras, en el marco de las disposiciones contenidas en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, en relación con la pérdida del vínculo material con el bien identificado en el acápite correspondiente de esta providencia. En consecuencia, se proteja el derecho fundamental a la restitución de tierras, reconociendo al solicitante su ocupación previa, ordenando al municipio la formalización de este bien y declarando la inexistencia de negociaciones posteriores que reconozcan o extingan derechos sobre ese terreno.

ii. De prosperar la pretensión principal de restitución y formalización, adicional a la entrega de un proyecto de vivienda⁸, se ordene al Municipio de Mapiripán incorporar al reclamante y su núcleo en los programas de acompañamiento para el retorno. Igualmente, se ruega arroguen las disposiciones contenidas en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, al igual que medidas de atención, reparación, satisfacción y garantías de no repetición previstas en el mismo cuerpo normativo como fundamento del goce material

⁸ Ley 1448 de 2011, artículos 123 y siguientes.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

y jurídico que deviene del derecho fundamental a la restitución de tierras. En particular, se demandó la implementación de los sistemas de alivio y/o exoneración de pasivos, siguiendo el tenor del art. 121 y el lit. p) del artículo 91 ibídem, previa orden al Alcalde y Concejo Municipal de Mapiripán, para que aplique el Acuerdo para la asignación de las medidas de condonación y exoneración de impuestos, tasas y contribuciones municipales o distritales, así como la implementación del programa de proyectos productivos por parte de la UAEGRTD.

iii. Como pretensión subsidiaria, en caso de considerarse necesario y de llegarse a comprobar las situaciones de hecho y de derecho contempladas en el artículo 97 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se ordene la compensación a favor de Ángel María Salazar López y su núcleo familiar.

2. **Actuación Procesal**

Le correspondió el conocimiento de la solicitud al Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio. Por auto del 15 de diciembre de 2015⁹, ordenó la admisión de la solicitud y dispuso las órdenes que refiere el art. 86, L. 1448/11.

Cumplido el requisito de publicación al que refiere el lit. e) del art. 86 Ib.¹⁰ se corrió el traslado de la solicitud a los interesados¹¹.

a. De la Oposición

i. Concurrieron como opositores Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez, ambos representados por la Defensoría del Pueblo¹². El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (Met.), aperturó etapa probatoria, decisión calendada marzo 13 de 2017¹³.

9 Folios 145 a 148, cdno 1.

10 Folios 251 a 253, cdno 1.

11 Despacho Comisorio. Folios 196 y ss, cdno 1.

12 Poderes a folios 293, cdno 1 y 330, cdno 2.

13 Folios 339 a 342, cdno 1.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

ii. El apoderado de Nelly Suns Medina formuló oposición¹⁴. Propuso las siguientes excepciones: **i) tacha titularidad jurídica**, comentó que era conocido para Suns Medina que el predio objeto de litis, en el año 1995, “perteneía” a José Fernando Navarro Sánchez, persona conocida en la región con el sobrenombre de “El Paisa”. Este sujeto desapareció de la zona para ese año. Comentó que para esas calendas se presentó el señor Pedro Ibarra, persona conocida de la familia de la opositora, indicándole que el bien estaba bajo su administración y le era permitido habitar la casa lote con su familia, autorización que le fue dada en observancia de sus precarias condiciones económicas, arribando al casco urbano del municipio de Mapiripán como consecuencia del desplazamiento por ella sufrido en la vereda Esteros Bajos del mismo municipio. Aseguró que solo conoció al reclamante en el año 2007, en el marco del proceso de restitución de inmueble arrendado y la conciliación que fuera suscrita entre las partes, **ii) Buena fe exenta de culpa**, argumentó que la “posesión” ejercida por Nelly Suns ha sido adelantada por más de veinte años, de manera pacífica e ininterrumpida, cancelando de su peculio servicios públicos, impuestos y mejoras. Afirmó que su relación jurídica con el inmueble dista de ser clandestina o violenta; en su sentir, no guarda relación alguna con los hechos que originaron la masacre, mucho menos los eventos alegados por quien reclama en esta causa, **iii) Confianza legítima**, fue dicho que Nelly Suns Medina adelantó su “posesión” de manera pública, pacífica e ininterrumpida, gestionando el pago de los impuestos municipales y de servicios públicos, aspecto que en su criterio, legitimó el devenir de su relación jurídica con el predio, como quiera que ninguna de estas entidades públicas debatió o puso en entredicho su derecho a habitar el inmueble, **iv) Tacha del despojo en cabeza del reclamante**, iteró que es un despropósito que Ángel Salazar sea tenido como despojado de un predio del cual nunca ejerció dominio o posesión. Para el año 1997 la opositora ya contaba con dos años de habitar la casa lote, asegurando no reconocer derecho alguno en cabeza de aquél y, **v) reconocimiento de especiales condiciones de vulnerabilidad**, comentó que Nelly Suns inició su relación jurídica con el inmueble en el año de 1995, como consecuencia de la autorización de quien se reputara “poseedor”, consecuencia de su arribo al casco urbano del municipio por desplazamiento previo.

14 Folios 300 a 323, cdno 2.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

iii. El Defensor de José Fernando Navarro Sánchez formuló oposición¹⁵. Esgrimió como excepción, **i) Ausencia de legitimación en la causa**, bajo su criterio, es Navarro Sánchez el “verdadero” ocupante del predio reclamado. El ejercicio de la calidad jurídica antedicha fue perdido con ocasión del conflicto armado interno y los hechos particulares acaecidos en Mapiripán. No especificó las circunstancias de modo, tiempo y lugar de tal victimización. Afirmó que José Navarro llegó al municipio en el año 1987, adquiriendo las mejoras de la casa lote en ese mismo año a Gilberto León. Señaló que fue desplazado del municipio aproximadamente seis meses después de la masacre. Regresó en el año 2015 y encontró en el bien a la acá opositora. Manifestó que Navarro Sánchez solicitó su inscripción en el Registro de Tierras Despojadas en el año 2015, negándosele su inclusión por la UAEGRTD.

Conforme auto del 13 de marzo de 2017¹⁶ el instructor admitió las oposiciones así planteadas, decretándose pruebas y testimonios solicitados por las partes, así como las que se consideraron necesarias, pertinentes y conducentes para la resolución del litigio.

Cumplidos los trámites de rigor, por auto de noviembre 14 de 2017¹⁷ se dispuso la remisión del expediente a esta Corporación, al concurrir los requisitos previstos por el artículo 79 de la Ley 1448/11. Por auto de enero 12 de 2018¹⁸ se avocó conocimiento del proceso por parte de esta Sala.

3. Actuaciones del Tribunal

Este Despacho, luego de comunicar el arribo del expediente y practicar pruebas de oficio relacionadas con la resolución del sub iudice y la correcta individualización del predio reclamado, finalizó el acopio probatorio, procediendo a dictar Sentencia bajo las precisas facultades reseñadas en el inciso primero, artículo 89 de la Ley 1448 de 2011.

15 Folios 332 a 336, cdno 2.

16 Folios 339 a 342, cdno 2.

17 Folio 686, cdno 3.

18 Folio 5, cdno 4.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

3.1 Intervención del Ministerio Público

En su concepto conclusivo el Ministerio Público determinó¹⁹ que al reclamante le asiste calidad de víctima por las graves violaciones e infracciones que reseña el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, encontrando nexo causal directo con los eventos de desplazamiento forzado, ocurridos en el marco del contexto general y específico de violencia del municipio de Mapiripán para el transcurso de los años 1996 a 1997.

En lo que atañe a los elementos mínimos de la restitución, esa Agencia Fiscal concluyó que la relación jurídica de ocupación del solicitante con el predio resultó acreditada en el proceso, de igual manera el ejercicio legítimo de vínculo jurídico de la Nelly Suns Medina con el bien objeto de restitución, no así la relación de por sí precaria que pretende enderezar José Fernando Navarro, quien, de acuerdo con la interpretación allí expuesta, no logró probar los aspectos medulares de su eventual ocupación, mucho menos identificar con el detalle esperado los linderos del bien que pretende formalizar a su favor por esta particular vía procesal.

El Agente del Ministerio Público concluyó que, si bien la oposición que enderezara Nelly Suns y José Navarro no tiene visos de prosperidad, sí debería analizarse su reconocimiento como segundo ocupante a la luz de las directrices sentadas por la H. Corte Constitucional en Sentencia C-330 de 2016, accediendo a las pretensiones elevadas por la UAEGRTD a favor de Ángel María Salazar López y su núcleo familiar.

El representante judicial del accionante arrió sus consideraciones finales²⁰. Luego de hacer un recuento pormenorizado del devenir procesal, iteró que su prohijado en verdad debe ser tenido como propietario del bien baldío urbano por detentar derechos sobre el bien a lo menos desde el año 1996, fecha de suscripción del contrato de compraventa con Fernando Martínez Giraldo,

19 Portal de Tierras, actuaciones del Tribunal, consecutivo 15.
20 Portal de Tierras, actuaciones del Tribunal, consecutivo 55.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

interrumpiéndose el ejercicio de su derecho solo por los eventos victimizantes acá descritos, fundamentos de hecho y de derecho que, en su sentir, lo beneficia con el decreto de las órdenes tendientes a la formalización del bien a favor de Ángel Salazar y las medidas complementarias que consagra la Ley 1448 de 2011.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con el inciso tercero del art. 79 de la L. 1448/11, esta Sala es competente para dictar sentencia en los procesos de restitución en los que se reconozca personería a opositores.

2. Problema Jurídico

Corresponde al Tribunal determinar si es o no procedente acceder a la solicitud de restitución, en relación con el predio identificado en precedencia, a favor de Ángel María Salazar López. Ello en la eventualidad que el accionante ostente mejor derecho que Nelly Suns Medina, actual ocupante, en razón del desplazamiento narrado, las obligaciones por ellos suscritas en acta de conciliación y la naturaleza jurídica del inmueble. Adicionalmente, es necesario considerar si la oposición de José Fernando Navarro comporta la desestimación de la intervención de Nelly Suns o la reclamación que fuera enderezada por la UAEGRTD en nombre de Ángel Salazar, al igual que el reconocimiento de una eventual compensación.

Previo a lo anterior esta Sala entrará al análisis de los postulados de Justicia Transicional fincados en la Ley 1448/11, los principios generales que rigen la materia, para luego analizar los presupuestos de la acción de Restitución normados en los artículos 3°, 75 y 81 ib.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

3. Ley 1448 de 2011. Justicia Transicional y principios generales para la atención de población víctima de la violencia.

La Ley 1448 de 2011, tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas que en situaciones individuales o colectivas²¹, beneficien efectivamente a quienes hayan sufrido un daño²² como consecuencia de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos y/o al Derecho Internacional Humanitario, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Lo anotado en el marco de los postulados de Justicia Transicional²³ entendida ésta como los diferentes procesos y mecanismos, tanto judiciales como administrativos, encargados de garantizar que los responsables de las violaciones previstas en el artículo 3° de la citada ley rindan cuentas ante la Justicia por sus actos, satisfagan los derechos de las víctimas a la justicia y la verdad, así como la consecuente obligación del Estado colombiano de reparar integralmente a las personas que sufrieron estos sucesos, con el fin último de lograr la reconciliación nacional y sentar las bases para la consolidación de una paz duradera, estable y sostenible²⁴.

El trámite administrativo y judicial de restitución de tierras juega un papel predominante dentro de esta nueva concepción de reparación integral. A través de estos medios, el Estado colombiano refuerza su voluntad de procurar la dignidad de las personas víctimas de la violencia, como fundamento axiológico²⁵ de la materialización de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición, entendidos dentro del desarrollo inmediato del debido proceso²⁶.

En este contexto, el concepto de justicia transicional adquiere una importancia significativa, toda vez que posibilita la adopción de

21 Al respecto, ver Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.

22 Ley 1448 de 2011, artículo 3°.

23 Ley 1448 de 2011, artículo 8°.

24 "Estudio sobre la implementación del programa de reparación individual en Colombia". Centro Internacional para la Justicia Transicional. Ana Cristina Portilla Benavides, Cristián Correa. Bogotá D.C., Marzo 2015.

25 Ley 1448 de 2011, artículo 4°.

26 Carta Política, artículo 29.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

procedimientos eficaces, que en un menor tiempo y desgaste, tanto para el Estado como para la víctima, permitan la satisfacción de sus derechos constitucionales vulnerados históricamente así como el pleno ejercicio de la ciudadanía.

En lo tocante al concepto de Justicia Transicional, la Honorable Corte Constitucional²⁷ ha dicho:

*“La justicia transicional busca solucionar las fuertes tensiones que se presentan entre la justicia y la paz, entre los imperativos jurídicos de satisfacción de los derechos de las víctimas y las necesidades de lograr el cese de hostilidades. Para ello es necesario conseguir un delicado balance entre ponerle fin a las hostilidades y prevenir la vuelta a la violencia (**paz negativa**) y consolidar la paz mediante reformas estructurales y políticas incluyentes (**paz positiva**). Para cumplir con este objetivo central es necesario desarrollar unos objetivos especiales: 1. El reconocimiento de las víctimas, quienes no solamente se ven afectadas por los crímenes, sino también por la **falta de efectividad de sus derechos** (...) 2. El restablecimiento de la confianza pública mediante la **reafirmación de la relevancia de las normas que los perpetradores violaron**. En este sentido, el Consejo de Seguridad ha señalado la necesidad de **fortalecer el Estado de derecho en una situación de conflicto**. (Negrillas fuera de texto).*

Bajo esta perspectiva, y en el marco de procesos transicionales de justicia, la víctima juega un papel fundamental, sus derechos son reconocidos como no conciliables e irrenunciables²⁸ siguiendo como pilares estructurales de la ley, las garantías a la verdad y la justicia tendientes a una reparación posterior, en procura del restablecimiento de instituciones democráticas en el marco del Estado Social de Derecho²⁹.

En síntesis, los encargados de aplicar la norma especial sobre víctimas y restitución de tierras, siguiendo los preceptos del artículo 27 de la norma citada, **nos encontramos en el deber de escoger y aplicar la regulación o interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de la persona, así como a la vigencia de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado**, deber enmarcado dentro del respeto a los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, por formar parte del bloque

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 28 de agosto de 2013.

²⁸ Ley 1448 de 2011, artículo 94.

²⁹ Carta Política, artículo 1°.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

de constitucionalidad e integrarse a las disposiciones sobre Reparación Integral y Restitución de Tierras³⁰.

3.1 Instrumentos de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Marco Jurídico aplicable a los procesos judiciales de restitución de tierras.

En este contexto, diferentes organismos de protección de Derechos Humanos, en el ejercicio de sus funciones de promoción, protección y garantías de no repetición, han creado un conjunto de normas aplicables en estos eventos³¹.

Es así como, en los Principios Rectores de los desplazamientos internos (1998) Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe E/CN.4/1998/53/add.2, del 11 de febrero de 1998. Resolución 50 de la CDH del 17 de abril de 1998, en su sección V sobre el desarrollo de principios relativos al regreso, reasentamiento y la reintegración, señalan que las autoridades competentes en cada país deben establecer condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos, promoviendo el retorno a su hogar, lugar de residencia habitual o el reasentamiento voluntario en otra parte del país.

La Corte Constitucional en Sentencia T-821 de cinco (5) de octubre de 2007 así se manifestó:

*“(...) la política integral dirigida a la población desplazada debe tener un enfoque restitutivo que se diferencie claramente de la política de atención humanitaria y a la estabilización socioeconómica. En este sentido, **debe quedar claro que el derecho a la restitución y/o a la indemnización es independiente del retorno y del restablecimiento.** Ciertamente, no sólo como medida de reparación sino como medida de no repetición de los hechos criminales que perseguían el despojo, en caso de retorno **se debe garantizar a la población desplazada la recuperación de sus bienes, independientemente de que la persona afectada quiera o no residir en ellos.** Sin embargo, si ello no es posible, las víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a obtener la entrega de otro bien en reemplazo del que dejaron abandonado o perdieron (...).”* (Negrillas fuera de texto)

³⁰ Carta Política, artículo 93 y Ley 1448 de 2011, artículo 27.

³¹ Naciones Unidas, Relator Especial para la Promoción del Derecho a la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no Repetición: A/HRC/18/L.22. A/67/368 A/HRC/RES/18/7, entre otros.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

Los Principios y Directrices sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos, y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y obtener Reparaciones. A/RES/60/147, 21 de marzo de 2006³², en el punto VII, acápite VIII, expresa que la restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la vulneración manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario, para lo que debe comprender según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, así como el regreso a su lugar de residencia, reintegración en su empleo y devolución de sus bienes.

Siguiendo el norte descrito, los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (2005) de las Naciones Unidas, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones³³, claramente dispone como mandato para los Estados, la adopción de medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada, así como propender por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes. En este orden de ideas, el principio 17.3 a la letra reza:

“(...) no obstante, la falta de dichas alternativas no debería retrasar innecesariamente la aplicación y el cumplimiento de las decisiones que los órganos competentes adopten respecto de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio (...)”

3.2 Principios Generales de la Restitución de Tierras y Reparación Integral. Reafirmación de estos postulados en la jurisprudencia constitucional colombiana.

La Corte Constitucional, en copiosa jurisprudencia, ha sentado bases acerca de las principales discusiones sobre restitución de tierras y medidas prevalentes dentro de los procesos administrativos y judiciales, relacionados con la reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

³²Resolución 60/147 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 2005.

³³E/CN.4/Sub.2/2005/17, 28 de junio de 2005.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

La sentencia T-025 de 22 de enero de 2004, M.P., Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada, destacando la falta de correspondencia entre las normas que rigen la materia y los medios para cumplirlas, haciendo énfasis en la debilidad del Estado colombiano para responder oportuna y eficazmente al problema relacionado con los fenómenos de desplazamiento. Continúa afirmando que las víctimas de la violencia, por su sola condición, resultan merecedores de **“acciones afirmativas”**, en orden a superar las situaciones de exclusión y marginalidad a la que se encuentran expuestas, por lo que la institucionalidad debe otorgarles un trato preferente, que debe traducirse en la adopción de **acciones positivas en su favor**³⁴.

En lo tocante a la determinación del derecho a la igualdad, en consideración al tratamiento del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, la Sentencia C-258 de 11 de marzo de 2008, M.P., Dr. Mauricio González Cuervo, propone una doble perspectiva: el derecho a la igualdad como **mandato de abstención, o interdicción de tratos discriminatorios** en contra de las personas que se vieron obligadas a abandonar su lugar habitual de residencia en el marco del conflicto, y un **mandato de intervención** sobre situaciones de desigualdad material, en orden a que las instituciones del Estado posibiliten la superación del estado de cosas inconstitucional para esta población. Así se expresó:

“En cuanto al mandato de optimización, el Constituyente promueve una dimensión positiva de actuación pública -acciones afirmativas-, que exige del Estado promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados, proteger especialmente a aquellas personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionar los abusos y maltratos en su contra³⁵.” (Negrillas propias)

Siguiendo esta línea de argumentación, la Corte Constitucional en Sentencias: T-702 de 2012, T-501 de 2009, T-358 de 2008, T-156 de 2008 y T-136 de

³⁴Carta Política, incisos 2 y 3, artículo 13.

³⁵En consonancia con la sentencia C-795 de 30 de octubre de 2014, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

2007, afirmó la obligación del Estado de impulsar acciones afirmativas y un tratamiento particular a los desplazados por la violencia.

Por lo expuesto, se exige de las autoridades la **aplicación de un enfoque de acciones diferenciado, reforzado para grupos poblacionales con mayor riesgo de vulneración de sus derechos constitucionales**, como son: adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas discapacitadas, campesinos, líderes sindicales, defensores de derechos humanos, entre otros, lo que debe traducirse en la adopción de medidas positivas en su favor.

De ahí que a las víctimas de la violencia, por su sola condición, les asiste el derecho a ser reparadas de manera efectiva, adecuada, diferenciada y transformadora³⁶ en atención a los criterios de priorización que refiere la norma especial en la materia³⁷.

En este orden de ideas, la reparación integral, en especial el componente de restitución, solamente será oportuna, plena y justa en cuanto permita devolver a las víctimas a la situación anterior a la violencia; **“restitutio in integrum”**³⁸, posibilitando el restablecimiento de sus derechos, el disfrute de la ciudadanía, la libertad, identidad y vida en general, el regreso a su lugar de residencia, así como la consolidación y estabilización socioeconómica en su proyecto de vida y, en general, las condiciones de disfrute y goce de los derechos fundamentales que les fueron vulnerados con ocasión del daño sufrido como consecuencia del desplazamiento forzado o el despojo de sus bienes.

De manera análoga, la Corte Constitucional en Sentencia C-795 de 30 de octubre de 2014, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio, propuso los principios que deben orientar la política pública de restitución de tierras, como componente fundamental de la reparación integral a las víctimas de la violencia:

*“Entre los principios que deben orientar la política pública en materia de restitución a las víctimas, se ha identificado: “(i) La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al constituir un elemento esencial de la **justicia**”*

³⁶Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000

³⁷Ley 1448 de 2011, artículo 13.

³⁸Corte Constitucional, Sentencia T-458 de 15 de junio de 2010, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

restitutiva. (ii) *La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios, retornen o no de manera efectiva.* (iii) *El Estado debe garantizar el **acceso 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...*** (vi) *En caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.* (Negrillas propias)

Respecto de la política de restitución de tierras y su aplicación en el marco del Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos, la Corte Constitucional en Sentencia C-330 de 23 de junio de 2016 M.P., Dra. María Victoria Calle Correa, resolvió declarar exequible la expresión “*exenta de culpa*” contenida en los artículos 88, 91, 98 y 105 de la L-1448/11, en el entendido que dicho estándar debe ser interpretado por los Jueces y Magistrados especializados de forma diferencial frente a los opositores y/o segundos ocupantes que demuestren condiciones de vulnerabilidad y no hayan tenido una relación directa o indirecta con el despojo y/o el abandono.

A su vez, el Alto Tribunal en Sentencia C-404 de tres (3) de agosto de 2016, M.P., Dra. Gloria Estella Ortiz Delgado, decidió declarar exequible la expresión “*ni la conciliación*” contenida en el artículo 94 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, en el entendido que figuran como trámites inadmisibles dentro del proceso especial de restitución y formalización de tierras; i) la demanda de reconvención, ii) intervenciones excluyentes o coadyuvantes, incidentes por hechos que configuren excepciones previas y iii) la conciliación. Consideró la Corte que esta prohibición fue articulada por el legislativo dentro de la Ley como mecanismo para la protección de los derechos fundamentales de los solicitantes de restitución de tierras y sus familias, en aplicación del derecho a la verdad, que también se predica en cabeza de la sociedad en general.

Lo expuesto hasta ahora permite colegir que las personas en situación de desplazamiento constituyen un núcleo poblacional sujeto a **medidas especiales de protección**, en razón a su situación de vulnerabilidad y debilidad que efectivamente, comporta para el Estado la implementación de

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

escenarios jurídicos específicos tendientes a la atención adecuada y debida a la particularidad de su condición.

4. Presupuestos de la Acción de Restitución de Tierras

Lo dicho hasta aquí supone que la acción de restitución de tierras, una vez cumplido por parte de la UAEGRTD el requisito de procedibilidad al que refiere el inciso 5° del art. 76 de la Ley 1448/11, necesariamente comprende algunos elementos cuya confluencia en un caso dado presuponen la prosperidad de la solicitud³⁹: a) que el hecho victimizante se enmarque dentro de los supuestos que tratan los artículos 3° y 74 de la Ley 1448/11, b) relación jurídica del reclamante como propietario, poseedor u ocupante del predio que se solicita para la fecha en que se presentaron los hechos c) análisis del acaecimiento de despojo, en los casos que así se afirme y d) cumplimiento del requisito temporal, esto es, que los hechos se hubieren presentado entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley 1448/11.

Elementos anteriores que, de darse por acreditados, conducen, en los casos de competencia de esta judicatura, a la verificación de: 1) que la persona que se presente como reclamante de tierras sea titular de la acción de restitución, bajo los presupuestos establecidos por el artículo 81 *ejusdem* y 2) si la oposición planteada conlleva a desestimar las pretensiones del reclamante o la procedencia del reconocimiento de compensaciones.

6. Del caso concreto

6.1 Correspondencia del hecho victimizante con los supuestos consagrados en los artículos 3° y 74 de la Ley 1448 de 2011.

Alegó el accionante ser víctima de desplazamiento, abandono y despojo forzado del predio urbano ubicado en la Carrera 15 # 2^a-05/09 del municipio de Mapiripán (Met.), hechos ocasionados por el desplazamiento forzado masivo, en el marco de la masacre perpetrada por las autodefensas en el año 1997, al

³⁹Ley 1448 de 2011, artículos 3°, 75 y 81.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

igual que la inobservancia de los compromisos y obligaciones asumidas por Nelly Suns Medina en acta de conciliación fechada mayo 30 de 2007, diligencia celebrada con ocasión del proceso de restitución de inmueble arrendado, demanda interpuesta por el accionante en el año 2006, Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.).

Por despacho comisorio No. 2017-166, Juzgado Segundo Civil Municipal de Duitama (Boy.), abril 17 de 2017⁴⁰, ordenado por el instructor para la declaración de parte y recepción de testimonios, auto marzo 15 de 2017⁴¹, Ángel María Salazar López, al ser preguntado por las situaciones que ocasionaron su desplazamiento, afirmó que arribó al municipio de Mapiripán en el año 1989, residiendo en la calle comercial del pueblo, al lado de la estación de Policía, predio que se reclama en este proceso. Aludió que se desplazó del centro poblado en el mes de junio de 1996, cuando fuera retenido por los paramilitares que ocasionaron la masacre, bajo el argumento que todo el que tuviera más de cinco años viviendo en el pueblo era colaborador de la guerrilla⁴². Continuó su relato refiriendo que para esa fecha era propietario de una discoteca a la orilla del río, “Estadero Mirador”, lugar que tuvo que abandonar junto con su casa de habitación.

Ángel Salazar fue conteste en iterar que regresó a Mapiripán en el año 2002, encontrando que el local comercial fue demolido por la Alcaldía para facilitar la construcción del muelle. Respecto a la casa de habitación en el centro poblado, el accionante alegó que antes de retirarse de Mapiripán “dejó” en el predio a Nelly Suns Medina, pero que a su regreso esta persona no le quiso entregar el bien, bajo el argumento que ya para el 2002 tenía más de veinte años de habitar la vivienda y no se la devolvería voluntariamente⁴³. Al ser preguntado por la modalidad en que dejó su casa al cuidado de la opositora, respondió que la dejó con el compromiso que pagara los servicios y la cuidara.

40 Folios 474 a 477, cdno 2.

41 Folio 465, cdno 2.

42 Folio 475, cdno 2.

43 Ibíd.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

Al ser cuestionado por la forma en cómo se hizo con el terreno donde estableciera su vivienda en Mapiripán, contestó que las mejoras de la casa lote fueron adquiridas por negociación con José Fernando Navarro Sánchez. De esa estipulación conservó el documento de carta venta, suscrito el 16 de septiembre de 1996, por valor de un millón cuatrocientos mil pesos⁴⁴.

Una vez fuera preguntado por el conocimiento previo que tuviera de Nelly Suns Medina, alegó que esta persona era una antigua trabajadora de la discoteca que él tenía en la orilla del río. Fue conteste en iterar que el acuerdo era que ella cuidaba la casa y pagaba los servicios, hasta el momento en que se confirmara su regreso a Mapiripán. Señaló que a su retorno habló con Suns Medina, y al ver su negativa para entregar el predio, inició el proceso judicial de restitución de inmueble arrendado. El 30 de mayo de 2007 fueron citados para conciliar, obligándose la opositora a devolver el predio en un plazo de quince días, mandato que fuera desconocido por Nelly Suns, fundamentando de esa manera su reclamo ante la justicia especializada en restitución de tierras.

Por su parte, Nelly Suns Medina declaró por Comisario No. 17-018, Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.)⁴⁵, orden proferida por el instructor en auto fechado marzo 15 de 2017⁴⁶. La opositora relató que antes de su llegada al predio trabajaba en la vereda Esteros Bajos de ese municipio; por presiones de grupos armados tuvo que retirarse de ese paraje, arribando al casco urbano de Mapiripán. No recordó fechas precisas⁴⁷.

Una vez interrogada por su llegada al predio objeto de este proceso, relató que conoció a Ángel Salazar por una discoteca que éste tenía a orillas del río. Nelly Suns Medina adujo reconocer como el propietario de la casa lote al señor José Fernando Navarro, distinguiéndolo como “El Paisa”, persona que le había cedido la administración del terreno a Pedro Ibarra, quien, a su vez, le dio permiso para habitar la vivienda⁴⁸. Finalmente, la acá opositora reiteró que no

44 Folios 74 a 75, cdno 1.

45 Fls 442 a 448, cdno 2.

46 Folio 465, cdno 2.

47 Folio 444, cdno 2.

48 Folio 445, cdno 2.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

entiende cuál es su verdadera relación jurídica con el inmueble, pero fue conteste en sostener que cualquiera que sea el destino del bien, desea que se le cancele el dinero por el cuidado del predio y las mejoras; *“acometida de luz eléctrica, agua y alcantarillado, tasa del baño y pisos de madera en sala principal”*⁴⁹.

Así las cosas, observa la Sala que la discusión central de la presente reclamación versa sobre el ejercicio de la ocupación sobre un lote baldío urbano, terreno inscrito a nombre del municipio de Mapiripán (Met.) bajo la cédula catastral No. 50-325-01-00-0022-0012-000. Resulta claro que Ángel María Salazar López se reputa *“propietario”* del bien, ostentando un documento de carta venta con Fernando Martínez Giraldo en el año 1996, por valor de un millón cuatrocientos mil pesos. Por su parte, Nelly Suns Medina reconoce que entró a habitar la casa lote por encargo para el cuidado de la edificación que le hiciera Pedro Ibarra a nombre del “dueño”, José Fernando Navarro, encargo que realiza a la fecha a nombre de éste último. La opositora solicitó el pago de lo que se le adeuda por el cuidado del predio y las mejoras por ella plantadas.

Resulta de la mayor importancia valorar la declaración que rindiera José Fernando Navarro Sánchez para la resolución del sub examine. Por despacho comisorio No. 17-019, Juzgado Promiscuo Municipal de Zarzal, Valle del Cauca⁵⁰, orden proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio (Met.), auto marzo 15 de 2017⁵¹. Navarro Sánchez relató que compró el predio *“al señor LEON, hijo del señor Alcides León hace 25 años atrás, con una promesa de compraventa”*⁵². Relató que desde su llegada mejoró el bien con la construcción de garaje, tanque de agua, tejado de zinc. Comentó que tuvo que desplazarse en fecha indeterminada por presiones de la guerrilla de las Farc. Manifestó conocer a Ángel Salazar, distinguiéndolo como su amigo y propietario de un antiguo *“bailadero”* en Mapiripán. Respecto a Nelly Suns Medina, adujo distinguirla

49 Folio 446, cdno 2.

50 Folios 458 a 459, cdno 2.

51 Folio 465, cdno 2.

52 Folio 458, cdno 2.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

desde el año 2015, cuando “*se dio cuenta*” que habitaba el predio ubicado en la Carrera 15 # 2^a-05⁵³.

Afirmese sin ambages que los fundamentos de la presente solicitud no tienen vocación de prosperidad. Ángel María Salazar López y José Fernando Navarro Sánchez, al unísono, alegaron ser “propietarios” de un predio baldío urbano, por la sola suscripción de documentos privados de venta sobre bienes de naturaleza pública, diluyéndose así cualquier amago de consolidación de derechos a nombre de aquellos. La única certeza con que se cuenta es el ejercicio de la ocupación por Nelly Suns Medina, a lo menos desde el año 1995; las mejoras por ella plantadas, verificadas por el IGAC en documento de avalúo predio urbano⁵⁴ y el acta de conciliación suscrita entre el reclamante y Suns Medina, el 30 de mayo de 2007⁵⁵, en el marco del proceso de restitución de inmueble arrendado interpuesto por Salazar López en el año 2006, Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.).

Ahora bien, el documento arriba citado contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, precisando a Suns Medina para la entrega del predio en un plazo de quince días con posterioridad a la firma de tal instrumento. Por orden del Despacho del Magistrado Ponente se ordenó la entrega de copia íntegra del expediente del proceso aludido, para lo cual ese despacho judicial informó que no reposa archivo alguno, “*toda vez que los Expedientes fueron totalmente incinerados, en hechos ocurridos el día 25 de octubre de 2015*”⁵⁶, adjuntándose copia de Formato Único de Noticia Criminal, noviembre 4 de 2015, delito de Asonada –art. 469 C.P⁵⁷.

En razón de la información brindada por ese estrado, el Ministerio Público⁵⁸ requirió al Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán para que informara los trámites adelantados para la reconstrucción de los expedientes. Ese despacho guardó silencio.

53 Ibíd.

54 Folios 623 a 670, cdno 3.

55 Folio 88, cuaderno 1.

56 Folio 11, cuaderno 4.

57 Folios 11 a 13, cdno 4.

58 Folio 15 (reverso), cdno 4.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

Analizando el sub iudice, lo cierto es que Nelly Suns Medina habita el baldío urbano, a lo menos desde el año 1995, fecha anterior a la suscripción de la carta venta entre el accionante y su vendedor. Ángel Salazar aludió vivir en el terreno antes de su desplazamiento de Mapiripán, que ubica en el año 1996, pero para esa fecha la opositora comentó que ya habitaba el inmueble por autorización de Pedro Ibarra, administrador de José Narváez. Éste último también exhibió documentos precarios para ser tenido como legítimo propietario, en exclusión del acá accionante.

Llegados a este momento procesal, en aras de establecer con la mayor claridad el detalle de la naturaleza jurídica del inmueble objeto de restitución y así entender las restricciones para su apropiación por personas naturales, esta Colegiatura realizará el análisis de la reglamentación acerca de predios baldíos urbanos y su evolución en el ordenamiento jurídico colombiano, concluyendo que la competencia para la adjudicación de dichos terrenos recae de manera exclusiva en la administración municipal de Mapiripán –Alcaldía y Concejo, siguiendo las pautas establecidas en la Ley de Ordenamiento Territorial, L-388/1997.

i. Predios Baldíos Urbanos; Ley 137 de 1959, Decreto 3313 de 1965 y Ley 388 de 1997

En vigencia de la Constitución de 1886, el Congreso Nacional expidió la Ley 137 de cuatro (4) de diciembre de 1959. Obrando en esta disposición, La Nación cedió a los municipios en todo el país los terrenos urbanos a los cuales fuera dable la presunción de no haber salido del patrimonio del Estado, fijando de manera general una serie de procedimientos para su definición y estableciendo la condición que la autoridad territorial procediera a transferir a los propietarios de mejoras el dominio de estos bienes a título de compraventa, con preferencia a cualquier otro proponente dentro de los dos años contados a partir de la vigencia de la Ley. Para ello, expresamente se dispuso que los propietarios de mejoras podrían solicitar su avalúo y que el precio de la venta sería el equivalente al diez por ciento de ese valor. En caso que la propuesta superará el término descrito *supra*, el precio sería fijado de

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

manera unilateral por parte del municipio. El artículo quinto de la Ley 137 de 1959 señaló un procedimiento previo de emplazamiento con el objeto de garantizar la publicidad de las postulaciones y posibilitar la participación de terceros dentro del término de treinta días.

Esta Ley fue objeto de reglamentación⁵⁹, expidiéndose el Decreto 3313 de diecisiete (17) de diciembre de 1965, regulatorio del artículo séptimo, Ley 137 de 1959, facultando a los Concejos Municipales para adelantar la delimitación de áreas urbanas de cada municipio, a efectos de identificar con plenitud los terrenos baldíos ubicados dentro del casco urbano; ello a efectos de someter las adjudicaciones a los procedimientos de venta de mejoras descritas en la Ley y no a los trámites reglados por el entonces INCORA.

Posteriormente, se expidió la Ley 388 de dieciocho (18) de julio de 1997, *“Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989 y la Ley 2° de 1991 y se dictan otras disposiciones”*. En su artículo 123 determinó que todos los terrenos baldíos que se encontraran en suelo urbano, y que no se constituyan como reserva ambiental, pertenecerían a las correspondientes entidades territoriales.

En este orden de ideas, en vigencia de la Ley 388 de 1997, los ocupantes de inmuebles baldíos ubicados en zonas urbanas carecerían del derecho a la adjudicación o compra de inmueble, toda vez que los municipios debían destinarlos para la realización de los fines de las leyes de ordenamiento territorial; *programas de vivienda de interés social, vías públicas, servicios públicos, espacio urbano, entre otras*. Así reza la norma:

“Artículo 3°.- Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

59 Es de anotar que de conformidad con el numeral 21 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886. Le correspondía al Congreso expedir normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, facultad que tuvo como sustento la promulgación de la Ley 137 de 1959.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

2. *Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.*
3. *Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*
4. *Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”.*

A modo de conclusión, cuando la Ley 388 de 1997 ordenó integrar a los planes de ordenamiento territorial los bienes baldíos, comprendidos dentro de las zonas urbanas, es claro que el legislador los destinó con una finalidad específica, cumpliendo con el mandato presente en el numeral 18 del artículo 150 de la Carta, en el que se prescribe al Congreso de la República a expedir normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, dentro de la nueva concepción de la Constitución de 1991; vigencia de Estado Social de Derecho, autonomía de sus entidades territoriales y prevalencia del interés general⁶⁰. Al respecto la Corte Constitucional⁶¹ sentó el siguiente precedente:

*“De acuerdo con la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, el Estado colombiano se construye a partir del principio unitario, pero **garantizando, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales.** Tal como se ha señalado de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional, dentro de ese esquema, y con sujeción a la estructura fijada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una **articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.** Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. En la Sentencia C-579 de 2001,*

⁶⁰ Constitución Política de Colombia, artículo 1°.

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-194 de 4 de marzo 2010. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
 Accionante: Ángel María Salazar López
 Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
 Expediente: 500013121001-201500302-01

*la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. **Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad***⁶² (Negrillas propias)

De acuerdo a lo analizado, y en atención a las precisas facultades establecidas por la Carta, en vigencia del Estado Social de Derecho, unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales⁶², **son los municipios en cabeza de sus autoridades; Concejo y Alcaldía los encargados de promover el ordenamiento de su territorio, propiciando el uso equitativo y racional del suelo, así como la ejecución de acciones urbanísticas integrales y eficientes que faciliten la distribución de cargas y beneficios para sus administrados**⁶³. Estas finalidades sobre acceso al suelo urbano, por expresa disposición del parágrafo del artículo 8° de la Ley 388/97, deberán ser desarrolladas por la administración local, garantizando los principios básicos de función pública del desarrollo urbano⁶⁴.

La Sala afirma que, para el caso concreto, bajo ninguna circunstancia, puede aludirse proximidad de Nelly Suns Medina con el conflicto armado interno que azotó el municipio de Mapiripán para el año 1997, fecha de la expulsión masiva de los pobladores de esa región por la masacre de Mapiripán. Tampoco puede sostenerse aprovechamiento o arbitrariedad en el comportamiento de la opositora, por la sencilla razón que para posibilitar el ejercicio de su explotación, no se valió de medios violentos o de alguna manera relacionada con el conflicto armado interno.

62 C.P.C art. 1°.

63 Ley 388 de 1997, numerales 7 y 8 del artículo 8°.

64 Ley 388 de 1997, artículo 8°.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

Los hechos victimizantes narrados por Ángel Salazar y José Navarro son ajenos a Nelly Suns Medina, rompiendo así el nexo causal con los hechos violentos que ocasionaron el desarraigo de estas dos personas. Queda claro para esta Corporación que, de acuerdo con el documento de caracterización socioeconómica adelantado por la UAEGRTD a la acá opositora⁶⁵, la señora Suns Medina es igualmente víctima de la violencia, arribando al municipio como consecuencia de victimización anterior en la vereda Esteros Bajos del municipio de Mapiripán, no presenta antecedentes penales de ningún tipo, mucho menos vínculos con los grupos armados ilegales que hicieron presencia en esa zona para los años 1995 a 1997.

En este orden de ideas, este cuerpo colegiado no encuentra razones de peso que sustenten la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas a favor de Ángel María Salazar López, resultando claro que, una vez sometida su reclamación a un elemental nivel de análisis, salta al rompe la precariedad en los elementos básicos de la titularidad jurídica frente al baldío urbano y la falta de nexo causal entre los fundamentos de hecho del despojo alegado, en su justa relación con el ejercicio de la ocupación que adelantara Nelly Suns Medina frente al bien reclamado.

Ahora, si lo que se desea es afirmar algún tipo de acto irregular en cabeza de la acá opositora, como bien lo sería el incumplimiento de las obligaciones por ella consignadas en acta de conciliación ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.), necesariamente debe afirmarse que ese aspecto particular, por su clara naturaleza civil, le correspondía ejecutar al señor Ángel María Salazar López, a través de la acción judicial que a ello daba a lugar.

La Sala Itera; los instrumentos de justicia transicional que fundamentan la acción de restitución son restrictivos de los eventos contemplados por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su artículo tercero; **daños ocurridos como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.**

65 Folios 524 a 544, cdno 2.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

Difícilmente puede cumplirse el postulado enunciado, al interior del caso concreto.

Y es que del relato de los hechos formulado por Nelly Suns Medina queda claro que la acá opositora reconoce con total certeza y claridad a José Fernando Navarro como titular de derechos sobre el bien, autorizándole por medio de un tercero –*Pedro Ibarra*- su ingreso al predio objeto de este debate. Nelly Suns adujo que Navarro Sánchez “compró” el derecho de ocupación a Gilberto Pedraza y con posterioridad le fue autorizado su ingreso para ejercer el cuidado y administración del inmueble⁶⁶.

El relato de los hechos narrado por Nelly Suns Medina fue confirmado por Walter Guarín Chávez, testigo llamado a rendir su versión de los eventos acá analizados por orden del juzgado instructor, declaración rendida por despacho comisorio, auxiliado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.), el siete de abril de 2017⁶⁷.

En esa oportunidad el testigo manifestó residir en el municipio de Mapiripán desde el año 1984, relatando los hechos por el conocimiento directo que le asiste de tales eventos. Guarín Chávez, al ser preguntado por las partes e intervinientes en el proceso, alegó distinguir a Nelly Suns Medina como habitante del bien objeto de esta acción desde el año 1995⁶⁸, reconociendo como titular del predio a Gilberto Pedraza, persona que luego negociaría tales derechos con José Fernando Navarro, de quien se dijo laboraba como recolector de basuras en el centro poblado de Mapiripán (Met.).

Walter Guarín comentó que en verdad reconocía a Ángel María Salazar López como propietario de una discoteca en la ribera del río Guaviare al igual que una “caseta estadero”, pero no recordó que éste tuviera asiento o domicilio en el predio objeto de restitución⁶⁹, como sí lo memoró por parte de Nelly Suns, advirtiendo que era de público conocimiento en el centro poblado de Mapiripán

66 Folio 444, cuaderno 2.

67 Folios 449 a 455, cuaderno 2.

68 Folio 451, cuaderno 2.

69 Folio 451, cuaderno 2.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

que Suns Medina habita la casa lote a lo menos desde el año 1995, por la autorización que le hiciera quien fuera de todos conocido como “El Paisa”, persona que se dedicaba a la recolección de basuras en el pueblo y que por los hechos sobrevinientes de violencia se viera en la obligación de dejar el municipio, autorizando a Nelly Suns Medina para habitarlo, ejerciendo el cuidado del inmueble⁷⁰.

Walter Guarín comentó que para esos años -1995 a 1998- era frecuente que las personas que se alejaron de la región dejaran encargados de las viviendas puesto que, “... *en ese tiempo había mucho habibato (sic) que llegaba y decían (sic) esta casa es de mi primo y hací (sic) las desbarataban y se las llevaban para otro lado...*”⁷¹ El testigo reconoció que Nelly Suns Medina ha sido la única ocupante del predio desde el momento en que “El Paisa” se lo encargó⁷².

Confrontado pues el relato de los hechos frente a lo narrado por el testigo presencial, impone concluir que no hay prueba acerca del ejercicio de la ocupación de Ángel María Salazar López en relación con el predio urbano objeto de esta acción. **Esta Sala no discute su victimización a la luz de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.** Por el contrario, reposa en el plenario certificación expedida por la Unidad de Víctimas en relación con la inscripción en el Registro único de Víctimas por hechos de desplazamiento forzado en el municipio de Mapiripán para julio del año 1997⁷³.

Lo cierto es que, a parte de su estimación como víctima de la violencia, lo cual es innegable, **no asiste en el sub examine el necesario requisito de titularidad jurídica, como quiera que resulta desde todo punto más que discutible que hubiera ejercido tal calidad desde el momento de la suscripción de la promesa de compraventa del bien inmueble, hasta el día de su desplazamiento**, hecho que él mismo sitúa en el año 1996, es decir; un año antes de la masacre. Por el contrario, el testigo presencial de estos acontecimientos, para ese año en particular, sitúa como ocupante del bien a

70 Folio 452, cuaderno 2.

71 Ibíd.

72 Folio 454, cuaderno 2.

73 Folio 122, cuaderno 1.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

la señora Suns Medina, por encargo de la persona que en fechas anteriores a 1996 ocupara el bien y que autorizara su cuidado.

Así entonces, de las pruebas obrantes en el expediente y el recaudo testimonial que reposa en el plenario, **puede afirmarse con seguridad que Ángel María Salazar López no ejerció la ocupación del bien inmueble ubicado en la Carrera 15 # 2ª-05/09, contrariando lo ordenado por el artículo 75 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; el reclamante nunca lo habitó o explotó.**

Llegados este momento procesal, resulta conveniente afirmar lo ya dicho con los resultados de la práctica de testimonios y declaraciones llevados a cabo como ampliación de la declaración inicial, diligencias ordenadas y practicadas por el Despacho del Magistrado Sustanciador.

Por audiencia pública adiada octubre 24 del año anterior se amplió la declaración de Nelly Suns Medina, practicándose el interrogatorio de Walter Guarín Chávez, de quien debe anotarse le constan los hechos que hoy son conocidos por esta justicia especializada; es una persona oriunda del municipio, habitante de la región, su testimonio es relevante puesto que presenció la llegada de la opositora al fundo reclamado.

El testigo fue conteste en sostener que Ángel Salazar nunca habitó el predio, reconoció que en éste vivía José Fernando Navarro a quien se le conocía como “El Paisa” y precisamente lo memoró con todo detalle ya que era su amigo y se dedicaba a recoger las basuras. Al ser preguntado Guarín Chávez por las razones que motivaron a “El Paisa” para dejar en el predio a la acá opositora, respondió sin dubitaciones que tal hecho se dio como respuesta a las amenazas y presiones de las que había sido objeto José Navarro por la incursión paramilitar en el año 97, dejando a Nelly Suns Media a cargo del bien para que, *“... no se lo llevaran a pedazos, como pasó con otras casa lotes...”*.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

Impone poner de presente que el Despacho del Magistrado sustanciador pudo conocer de primera mano las especiales condiciones de vulnerabilidad de la señora Suns Medina; en verdad es analfabeta, necesitó asistencia para la firma del acta que se le puso de presente por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio ya que la diligencia fue llevada a cabo por videoconferencia con ese centro de servicios judiciales, dificultándose en extremo la ampliación de su declaración; la señora Medina tuvo serias dificultades para comprender las preguntas orientadoras que se le formularon y aún más, para responder de manera coherente en consonancia con aquellas.

Bajo estos presupuestos no se explica la Sala de qué manera pudo llevarse a cabo la consabida diligencia de conciliación suscrita entre el reclamante y Suns Medina el 30 de mayo de 2007⁷⁴, en el marco del proceso de restitución de inmueble arrendado interpuesto por Salazar López ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Mapiripán (Met.), si en cuenta se tiene que a tal cita procesal la señora Suns Medina acudió sin representación legal, aspecto que de contera cubre con un insalvable manto de duda acerca de la idoneidad de tal decisión y lo es precisamente por las extraordinarias condiciones de vulnerabilidad de quien se presentó sin guía, asesoría o representación.

A manera de conclusión puede afirmarse con plena seguridad que quien reclama en este proceso de naturaleza especial no tuvo relación jurídica ni material con el bien objeto de debate, hecho que sí fue demostrado por la señora Suns Medina; entró a habitar el bien por autorización de José Navarro, quien tuvo que abandonar el fundo por las presiones y hostigamientos de grupos armados en el contexto de los hechos violentos previos que derivaron en la incursión armada paramilitar en Mapiripán. Nelly Suns Medina hizo de este techo su hogar desde el año 1996, mejorando el bien con instalaciones propias de una vivienda. Recordemos que el predio ubicado en la Carrera 15 # 2^a-05/09 inicialmente era un lugar de acopio de basuras, instalando con posterioridad a su arribo baterías de baño, cocina, habitaciones y techo en Zinc, actuación más que loable si se tiene en cuenta que la señora Suns es

74 Folio 88, cuaderno 1.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

madre cabeza de familia y sostiene a su núcleo con los recursos que le depara la venta de tinto y empanadas en inmediaciones del predio.

El incumplimiento de lo conciliado con Nelly Suns Medina tampoco guarda relación de cercanía con los hechos de violencia que azotaron a la región, mucho menos el desplazamiento forzado del que fuera víctima en fechas anteriores, razón suficiente para denegar las pretensiones elevadas por la UAEGRTD en favor del accionante, eso sí; ordenando al municipio de Mapiripán, adelante el estudio que corresponda para posibilitar la adjudicación de ese terreno a la persona que según su análisis, cumpla con los requisitos sentados en la Ley de Ordenamiento Territorial para resultar favorecida con tal determinación.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, D.C., Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones principales y subsidiarias, formuladas por la UAEGRTD en nombre de Ángel María Salazar López.

SEGUNDO: ORDENAR la cancelación de las medidas de inscripción de la demanda y sustracción provisional del comercio, decretadas respecto del folio de matrícula inmobiliaria No. 236-68316. **OFÍCIESE** a la Oficina de Registro de Instrumentos de San Martín (Met.).

TERCERO: ORDENAR a la Alcaldía y el Concejo municipal de Mapiripán (Met.), **DE INMEDIATO**, adelante el estudio correspondiente para formalizar el bien objeto de esta acción a la persona que según su análisis, cumpla con los requisitos sentados en la Ley de Ordenamiento Territorial para resultar favorecida con tal decisión.

Proceso: Formalización y Restitución de Tierras
Accionante: Ángel María Salazar López
Opositores: Nelly Suns Medina y José Fernando Navarro Sánchez
Expediente: 500013121001-201500302-01

CUARTO: Sin lugar a costas por no configurarse los presupuestos definidos en el literal s., artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

QUINTO: NOTIFICAR la presente providencia a las partes por el medio más expedito y eficaz. **Por Secretaría de la Sala**, expídanse las copias auténticas a quienes así lo requieran.

SEXTO: Cumplido lo anterior, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

(Firmado electrónicamente)
JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN
500013121001-201500302-01

(Firmado electrónicamente)
JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS
500013121001-201500302-01

(Firmado electrónicamente)
OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA
500013121001-201500302-01