

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Auto niega suspensión provisional de acto administrativo / ACTO ADMINISTRATIVO - Rechazó solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente / SOLICITUD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS O ABANDONADAS FORZADAMENTE - No cumplió requisito de temporalidad / SOLICITUD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS O ABANDONADAS FORZADAMENTE - Negada por ausencia de sustento fáctico

NOTA DE RELATORÍA. Síntesis del caso: Los actores alegan haber ejercido el derecho de posesión sobre un predio rural denominado Los Kioskos; afirman que dicha situación se dio desde el periodo de vida de su padre. Luego, para el año 1991, señalan los actores que, se realizó una supuesta compra venta forzada entre su señora madre (para la época ya había fallecido su señor padre) y otro particular. Por ello, presentaron petición de registro Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, misma que denegó su solicitud el 4 de enero de 2017; decisión que fue confirmada por esa entidad el 12 de mayo del mismo año.

VÍCTIMAS DE VIOLACIONES AL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO - Reconocimiento / RECONOCIMIENTO DE VÍCTIMAS DE DESPOJO DE TIERRAS - Límite temporal y regulación aplicable / ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS - Regulación o normatividad aplicable / RECONOCIMIENTO COMO VÍCTIMA DE DESPOJO DE TIERRAS - Límite temporal restrictivo

La violación del artículo 3 sobre la noción de víctimas debe ser analizada junto con la alegada violación del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, ya que el límite temporal que establecen ambas normas para que los interesados sean reconocidos como víctimas es distinto. (...) [Por su parte, el] artículo 75 señala que las personas que fueran poseedoras de tierras “que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley”, pueden solicitar la restitución jurídica y material de esos predios. Es decir que el artículo tercero de esa ley señala que el reconocimiento de víctimas de infracciones al DIH o de violaciones graves al derecho internacional de los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno se hará respecto de los hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, mientras que el artículo 75 consagra la posibilidad para quienes quieren demostrar su calidad de propietarios o poseedores de predios, o explotadores de baldíos, víctimas de despojo o abandono de tierras de hacerlo en relación con hechos acaecidos entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley. Claramente, el límite temporal que contempla el artículo 3 es más amplio que aquel que señala el artículo 75. (...) [De esta manera, en el caso bajo estudio, los] hechos que ponen de presente los actores corresponden a los supuestos contemplados en el artículo 75 (...) de la Ley 1448 de 2011 (...) toda vez que buscan demostrar su calidad de víctimas de despojo de tierra. En esa medida, les aplicaría el límite temporal más restrictivo, en atención a la especialidad de la disposición que regula los casos de despojo y abandono de tierras. (...) [E]l artículo 75 y el límite temporal que esa disposición establece se debe aplicar de forma prevalente frente al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 para las personas que alegan ser despojadas de sus bienes y buscan iniciar una acción de restitución de tierras. Como consecuencia de lo expuesto, se descartará la procedencia de la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos en estudio, por el alegado quebrantamiento de los artículos 3, 27 y

75 de la Ley de víctimas. NOTA DE RELATORÍA. Problema jurídico 1: ¿Cuáles son los criterios temporales y normativos aplicables para el reconocimiento e inscripción de víctimas de despojo de tierras?.

MEDIDA DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS - Rechazó de solicitud de inscripción en el registro de tierras / CONTRATO DE COMPRAVENTA DE BIEN INMUEBLE - No se acreditó vicio por constreñimiento o violencia / DESPOJO O ABANDONO FORZADO DE TIERRAS - No se configuró / SOLICITUD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS O ABANDONADAS FORZADAMENTE - Negada por ausencia de sustento fáctico / CONTRATO DE COMPRAVENTA DE BIEN INMUEBLE - No se acreditó vicio por constreñimiento o violencia / DESPOJO O ABANDONO FORZADO DE TIERRAS - No se configuró / ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECHAZÓ INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TIERRAS - Legalidad. No se acreditó una vulneración a la Ley de víctimas

[L]as resoluciones objeto de la petición de suspensión provisional, (...) rechazaron la insistencia de los actores de ser inscritos en el registro de tierras despojadas y abandonadas, por cuanto ninguna prueba permite afirmar que el negocio jurídico de compra venta estuviera viciado por constreñimiento o violencia, es decir, que configuró una acción de despojo. (...) [En cuanto al] rechazo frente a una petición de inscripción en el registro de tierras no significa per se una vulneración de las disposiciones que fijan los procedimientos establecidos para iniciar las acciones de restitución de tierras, ya que la entidad demandada, en el marco de sus facultades legales, cuenta con la posibilidad de no acceder a una petición de inscripción. (...) Por estas razones se descarta la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones de la UAE de tierras objeto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la ausencia de quebrantamiento de los artículos 82 y 83 de la Ley de víctimas. En conclusión, no hay lugar a decretar la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017 que confirmó aquella, pues no se verificó el quebrantamiento de las normas de la Ley 1448 de 2011 alegado por la parte interesada. NOTA DE RELATORÍA. Problema jurídico. ¿Es procedente el decreto de la medida de suspensión provisional, respecto de los actos administrativos que rechazaron la solicitud de inscripción en registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente, invocada por la parte actora bajo los presupuestos fácticos estudiados en el caso?.

SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS - Requisitos, oportunidad de presentación y formalidades / SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO - Oportunidad / SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECHAZÓ INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE - Cumplió requisitos de la Ley 1437 de 2011

Al sub júdice le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -24 de agosto de 2017-, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, así como las disposiciones del Código General del Proceso, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados. Ahora, para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad

se pretenda, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que se reúnan, en forma concurrente, los siguientes requisitos: i) Que sea solicitada por la parte demandante, ii) que la violación surja del “... análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud ...” y iii) en el evento que se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe probarse, al menos sumariamente, la existencia de los mismos. (...) [L]a Ley 1437 de 2011 (...) dispuso que el juez puede analizar la transgresión bien sea: i) con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas o ii) con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (sin que ello implique prejuzgamiento). Así, pues, consagró la posibilidad de que el juez suspenda los efectos del acto administrativo cuestionado, acudiendo para ello tanto a la confrontación normativa como al análisis de las pruebas allegadas con la solicitud. Sobre el particular (...) la suspensión provisional puede pedirse antes de que sea notificado “... el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso” (art. 229 del CPACA).
NOTA DE RELATORÍA. Problema jurídico. ¿Cuáles son los criterios de estudio para el decreto de la medida de suspensión provisional respecto de un acto administrativo que rechaza la solicitud de inscripción en registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente?.

DESPOJO DE TIERRAS - Eventos y configuración / ABANDONO FORZADO DE TIERRAS - Eventos / DESPOJO DE TIERRAS - Medio probatorio

[El] artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 (...) consagra las nociones de despojo y abandono forzado de tierras y señala en su primer inciso que el primer evento ocurre cuando “aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. En el caso en estudio, el despojo se habría producido por un negocio jurídico. Para este Despacho las razones debidamente motivadas de la parte demandada en la resolución citada, para no entender como despojo en los términos del artículo 74 de la Ley de víctimas los hechos narrados por los solicitantes, hoy actores en nulidad y restablecimiento del derecho, no permite afirmar que hubo un desconocimiento de la mentada disposición. En atención a lo manifestado, tampoco se accederá a la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones atacadas por la alegada violación del artículo 74 de la citada ley”.
NOTA DE RELATORÍA. Problema jurídico. ¿Cómo se determina el despojo de tierras con fines de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente?.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTÍCULO 231 / LEY 1448 DE 2011 - ARTÍCULO 74 / LEY 1448 DE 2011 - ARTÍCULO 75 / LEY 1448 DE 2011 - ARTÍCULO 75 / LEY 1448 DE 2011 - ARTÍCULO 82 / LEY 1448 DE 2011 - ARTÍCULO 83

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E)

Bogotá D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

Radicación número: 11001-03-26-000-2017-00124-00(59894)

Actor: MARTHA ISABEL PABÓN PADILLA Y OTROS

Demandado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (UAE-GRTD)

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (AUTO)

Temas: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- Solicitud de suspensión provisional REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE-RTDAF – límite temporal para acreditar la calidad de víctimas de despojo – requisitos para el reconocimiento de la calidad de despojado.

Previo a la convocatoria para la audiencia inicial, procede el despacho a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos contenidos en la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución 00595 del 12 de mayo de esa misma anualidad, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAE-GRTD, que rechazaron la inscripción de los actores en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente administrado por esa entidad.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda

Por intermedio de escrito radicado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado el 24 de agosto de 2017, Martha Isabel Pabón Padilla, María Ofelia Pabón Padilla y Daniel Pabón Padilla, a través de apoderado judicial, iniciaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en única instancia contra la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución 00595 del 12 de mayo de esa misma anualidad, proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAE-GRTD.

Como fundamento fáctico de las pretensiones los demandantes sostuvieron que ejercen el derecho de posesión respecto de 5 hectáreas del predio denominado Los Kioskos –compuesto por cuatro predios llamados El Gran Chaparral, Bonanza, Hato Canaguay y el Triángulo-, desde hace 9 años. Dicho lote se encuentra ubicado dentro de un área mayor de 977 hectáreas denominado el Gran Chaparral, el cual, de conformidad con el certificado de tradición y libertad que refieren, es de propiedad de Yessica María Murcia Santos¹.

A raíz del contrato de compra venta de la finca Los Kioskos celebrado el 18 de abril de 1991, entre su madre Dora Raquel Padilla, quien era titular de la posesión para ese entonces -el propietario de dicha finca era el padre de los actores, Luis Francisco Pabón Mariño, quien murió en el año 1990- y el señor Iván García Calderón, por la suma de \$2'500.000, los demandantes tuvieron que abandonar la finca.

Afirmaron que se trató de un hecho de despojo disfrazado de negocio jurídico.

Por tal motivo, elevaron las peticiones número 203472, 203476 y 203476 para ser inscritos en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, pero la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, mediante la resolución 0001 del 4 de enero de 2017, resolvió rechazarlas.

Con ocasión del recurso de reposición que interpusiera la parte actora, la UAE-GRTD emitió la resolución 00595 del 12 de mayo de 2017, en la que resolvió confirmar la resolución recurrida.

Estos actos administrativos, según la parte actora, deben declararse nulos i) por cuanto los artículos 82 y 83 de la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”* habilitan a la persona despojada a dirigirse por intermedio de la UAE o directamente al juez o magistrado de la jurisdicción especializada en restitución de tierras (se transcribe de forma literal): *“evento que por sí solo no representa ganancia pecuniaria, ya que esa pura posibilidad de accionar no se traduce de modo automático en la adquisición de dinero”* y ii) toda vez que contrarían lo dispuesto en el artículo 27 de esa ley, sobre la prevalencia

¹ Folio 103 cuaderno ppl.

de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad y los artículos 74 y 75 *ibidem*, que consagran los requisitos que deben reunir los interesados en ser reconocidos como titulares del derecho de restitución.

La parte actora manifestó que, en el marco de la alegada vulneración del artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, se había ignorado el hecho de que su hermano de 13 años, Juan Carlos Pabón Padilla, fue asesinado por un grupo guerrillero el 28 de octubre de 1990, lo cual significa que los demandantes, en calidad de familiares del joven y de sobrevivientes de esos hechos, son *víctimas* en los términos del artículo 3 de esa misma ley.

Citó además otros artículos que consideró concordantes con la alegada violación del artículo 27 de la Ley 1448 de 2011, como el artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949 sobre los conflictos no internacionales y la debida protección a las personas que no intervienen en las hostilidades, el artículo 4 de la Convención Americana sobre el derecho a la vida y el principio *pro homine*.

Frente a la violación de estas normas, afirmó (se transcribe de forma literal):

“Que los funcionarios de la entidad demandada, conociendo la copia simple con sellos de notaría del contrato escrito de compraventa de la finca Los Kioskos de fecha abril 18 de 1991 que reposa a folios 65 y 66 anexas a la demanda, sostengan que el despojo de tierras ocurrió fue en 1990 con base en declaraciones extrajuicio, es clara prueba de que ellos no interpretan el caso como lo manda el artículo 27 de la ley de víctimas...”².

También solicitó, a título de restablecimiento del derecho, la inscripción de los tres actores, así como de la finca Los Kioskos, en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente que administra la UAE de tierras.

Finalmente, la parte actora señaló que los actos acusados (se transcribe de forma literal): *“beneficiaron, con o sin intención intereses particulares de ex servidores públicos íntimamente relacionados con altos círculos políticos del departamento del Meta, todos públicamente cuestionados en medios de comunicación a nivel nacional por actos de corrupción”*. Por tal motivo pidió, como parte de sus pretensiones, que se compulsen copias para que sean investigados, penal y disciplinariamente, los directores regionales de la UAE Meta.

² Folio 110 cuaderno ppl.

2.- La solicitud de suspensión provisional

La parte actora solicitó suspender provisionalmente los efectos de la resolución 00001 del 4 de enero de 2017, que resolvió rechazar las peticiones de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y la resolución 00595 del 12 de mayo de 2017, que confirmó aquella, emitidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en adelante, UAE de tierras, para lo cual se limitó a afirmar (se transcribe de forma literal): *“Lo acá pedido es procedente porque en la demanda está suficientemente demostrado con pruebas que esos actos administrativos violan los artículos 27, 74 y 75 de la Ley 1448 de 2011”*.

Como medida cautelar anticipativa solicitó ordenar a la entidad demandada la inscripción provisional de los tres actores, así como la finca Los Kioskos, en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente y como medida cautelar preventiva pidió que se decretara el embargo del predio Los Kioskos *“para prevenir que cualquier perjuicio cambie de alguna forma la actual situación material y jurídica de los inmuebles”*³.

³ Folio 1 cuaderno de medidas cautelares.

3.- La adición a la solicitud de suspensión provisional

Mediante escrito radicado el 5 de septiembre de 2017, la parte actora adicionó la demanda en el sentido de incluir en la relación de los hechos que el 23 de agosto de 2017, el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán adelantó una diligencia de lanzamiento en contra de los actores en su calidad de poseedores del predio en cuestión, en la que se les otorgó un plazo de 20 días para que evacuaran el ganado y demás mejoras del terreno.

Narró que a esa diligencia de lanzamiento concurrió el señor Jhon Jairo Murcia Santos, hermano de Yessica María Murcia Santos, propietaria del lote El Chaparral, quien fue condenado por la justicia penal ordinaria por el delito de narcotráfico.

Lo anterior ocurrió sin que el juez que presidió la diligencia objetara la presencia del condenado narcotraficante, sin que se haya hecho mención de su intervención en el acta de la actuación judicial y sin que se le haya prohibido hacer el video en el que registró esa actuación. Esta situación genera suspicacias, según la parte actora, en relación con la legalidad de la diligencia (se transcribe de forma literal): *“¿Habrá influido de algún modo el condenado narcotraficante Jhon Murcia Santos en las decisiones que respecto a los acá demandantes adoptaron el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán Meta y el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Puerto López Meta?”*.

Solicitó que, en caso de que se cumplieran los 20 días que le otorgó el juez promiscuo municipal de Puerto Gaitán para desocupar el predio objeto de la diligencia, momento que acaecería el 12 de septiembre de 2017, se ordenara el restablecimiento del derecho de los actores de poseer el bien en las condiciones en que lo poseían mientras se resuelve de fondo la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho⁴.

⁴ Folio 5 cuaderno de medidas cautelares.

4.- Contestación de la solicitud de la medida cautelar

La demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se admitió el 15 de noviembre de 2017⁵.

El 21 de noviembre de 2017, por medio de auto, el magistrado sustanciador de la época dispuso correr traslado por 5 días a la parte demandada de la solicitud de la medida cautelar y notificar esa providencia simultáneamente junto con el auto admisorio de la demanda⁶.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas presentó su oposición a la medida cautelar solicitada, en memorial del 19 de diciembre de 2017.

Manifestó que los actos administrativos que negaron la inscripción de los predios en el registro de tierras constituyen un hecho que no guarda relación con el proceso ordinario agrario número 2012-00086-00 promovido por la señora Yessica María Murcia Santos, propietaria del lote El Chaparral, en contra de la señora Martha Isabel Pabón Padilla, cuya competencia fue asignada al Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán y en el curso del cual se adelantó la diligencia de entrega del bien inmueble denominado El Gran Chaparral⁷.

Puso de presente que la Administración, mediante la resolución número 003 del 29 de enero de 2013 y la resolución número 0019 del 22 de mayo de 2013 que resolvió el recurso de reposición contra aquella, decidió por primera vez la solicitud de inscripción de los actores en el registro de tierras, en el sentido de denegar el inicio formal del trámite. De modo que la caducidad se tendría que contar desde la segunda resolución en mención.

Los actores, en un afán por revivir los términos de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandaron el acto administrativo contenido en la resolución 00001 del 4 de enero de 2017 que rechazó de plano la nueva solicitud al considerar que (se transcribe de forma literal): *“No se evidencian hechos o elementos de juicio nuevos que logren desvirtuar la decisión de no inicio”*.

⁵ Folio 117 cuaderno ppl.

⁶ Folio 19 cuaderno de medidas cautelares.

⁷ Folio 21 cuaderno de medidas cautelares.

De modo que la caducidad deber ser contabilizada desde el 27 de junio de 2013, fecha de la notificación personal de la resolución 0019 del 22 de mayo de 2013 que resolvió el recurso de reposición. Y en tanto la demanda se radicó el 4 de septiembre de 2017, lo fue por fuera de los términos legales.

La UEA de tierras también manifestó que los demandantes nunca explotaron el predio Los Kioskos, pues fue su padre quien habitó en él hasta el 15 de febrero de 1990, fecha de su fallecimiento. Los hermanos Pabón Padilla junto con la señora Dora Raquel Padilla Cárdenas, su madre, vivieron en Villavicencio desde el año 1984 por razón de los estudios de aquellos, ya que para la época de los hechos eran menores de edad. De modo que, el 28 de octubre de 1990, cuando ocurrió el homicidio de su hermano, los actores ya no ocupaban el predio en cuestión.

Finalmente, adujo que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho no precisó en qué consistía el cargo de nulidad de los actos atacados, es decir, si se fundamenta en la infracción de las normas de superior jerarquía, expedición irregular, falsa motivación, falta de competencia o desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

El artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* sobre la competencia del Consejo de Estado en única instancia, señala que *“El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional”*.

Por otra parte, en lo que respecta a los actos administrativos que deniegan las solicitudes de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente-RTDAF-, que administra la Unidad Administrativa Especial de

Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el artículo 2.15.1.6.7 del Decreto 1071 de 2015⁸ establece que *“Una vez agotada la vía gubernativa, el solicitante que no haya sido incluido en el Registro, podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”*.

Debe anotarse que, de conformidad con lo establecido en los artículos 125 y 243 *ibidem* la decisión interlocutoria consistente en la procedibilidad del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional referida deberá ser adoptada por el ponente y no en Sala, por tratarse, como se dejó de presente, de un asunto de única instancia.

2.- Régimen aplicable y análisis de los requisitos formales bajo la Ley 1437 de 2011

Al *sub júdice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de presentación de la demanda -24 de agosto de 2017-, las cuales corresponden a las contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁹ -Ley 1437 de 2011-, así como las disposiciones del Código General del Proceso¹⁰, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados.

Ahora, para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad se pretenda, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que se reúnan, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i) Que sea solicitada por la**

⁸ *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”* acerca de *“la procedencia de la acción contenciosa”*.

⁹ En virtud de lo dispuesto en su artículo 308, que prevé:

“Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

“Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a [su] vigencia (...)”.

¹⁰ Conviene aclarar que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 25 de junio de 2014, rad. 49.299, C.P. Enrique Gil Botero, unificó su jurisprudencia, en relación con la vigencia de la Ley 1564 de 2012, contentiva del Código General del Proceso, para los asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y para la jurisdicción arbitral.

La Sala, en virtud del principio del efecto útil de las normas, indicó que el Código General del Proceso entró a regir a partir del 1º de enero de 2014, *“salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición (...) las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite (...)”*.

Lo anterior, ante la evidencia de que en esta Jurisdicción, desde la expedición de la Ley 1437 de 2011, se implementó un sistema principalmente oral, razón por la cual, dada la existencia de las condiciones físicas y logísticas requeridas para ello, resultaría carente de fundamento la inaplicación del Código General del Proceso.

parte demandante, **ii)** que la violación surja del “... *análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud* ...” y **iii)** en el evento que se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, debe probarse, al menos sumariamente, la existencia de los mismos¹¹.

Conviene destacar que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado¹² y bajo el régimen anterior, es decir, el del Código Contencioso Administrativo, la suspensión provisional operaba si la medida se solicitaba antes de que se decidiera la admisión de la demanda y, en todo caso, si se demostraba que la violación era manifiestamente contraria a las disposiciones jurídicas invocadas por el actor como violadas; en otros términos, la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo estaba condicionada a que la vulneración del ordenamiento jurídico fuera evidente, ostensible, palmaria o *prima facie* –a primera vista–, conclusión a la que se podía llegar mediante una simple y elemental comparación de textos entre el acto administrativo demandado y las normas invocadas como transgredidas.

No obstante, la Ley 1437 de 2011 suprimió dicha exigencia y, para el efecto, dispuso que el juez puede analizar la transgresión bien sea: **i)** con la *confrontación* entre el acto y las normas superiores invocadas o **ii)** con el *estudio* de las pruebas allegadas con la solicitud (sin que ello implique prejuzgamiento)¹³. Así, pues, consagró la posibilidad de que el juez suspenda los efectos del acto administrativo cuestionado, acudiendo para ello tanto a la confrontación normativa como al análisis de las pruebas allegadas con la solicitud. Sobre el particular, en sentencia del 11 de julio de 2013, esta Corporación afirmó:

¹¹ En su tenor literal, dicha norma contempla: “*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos*” (se resalta).

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 24 de enero de 2013, expediente 11001-03-28-000-2012-00068-00; C.P. Dra. Susana Buitrago Valencia; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, expediente 11001-03-24-000-2012-00290-00; C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala; citadas en Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 14 de mayo de 2014, expediente 50222, C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 30 de abril de 2014, expediente 47694 A, C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

¹³ Artículo 229 del CPACA.

“... lo que en la Ley 1437 de 2011 representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar un análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º)... estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

“Pero a la vez es necesario que el juez tenga en cuenta el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del C. de P.A. y de lo C.A., en cuanto ordena que ‘la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’¹⁴.

Por lo demás, es importante destacar que, a diferencia de lo previsto en el código anterior, la suspensión provisional puede pedirse antes de que sea notificado “... el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso” (art. 229 del CPACA).

En estas condiciones, se tiene que la solicitud de suspensión provisional bajo estudio cumple los requisitos formales exigidos por el artículo 231 inciso primero de la Ley 1437 de 2011, por cuanto se invocó en escrito separado de la demanda y se señalaron como vulnerados los artículos 82 y 83 de la Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*” que habilitan a la persona despojada a dirigirse por intermedio de la UAE de tierras o directamente al juez o magistrado de la jurisdicción especializada en restitución en reclamo de la restitución de esas tierras, el artículo 27 de esa ley sobre la prevalencia de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad y los artículos 74 y 75 *ibidem*, que consagran los requisitos que deben reunir los interesados en ser reconocidos como titulares del derecho de restitución.

3.- El caso concreto

3.1.- Las peticiones de los actores dirigidas a la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas y las respuestas de la UAE

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de julio de 2013, rad. 2013-00021-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

Para resolver de fondo las alegadas violaciones legales contenidas en la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017, que confirmó aquella, que denegaron la inscripción de los demandantes en el registro de tierras despojadas y abandonadas, resulta relevante revisar las actuaciones administrativas adelantadas por aquellos y las correspondientes respuestas de la entidad demandada, incluso en fechas anteriores a la emisión de los actos administrativos en cuestión.

La señora Martha Isabel Pabón Padilla, en nombre propio y en representación de sus dos hermanos Daniel y María Ofelia Pabón Padilla, mediante memorial número 07511952509121501 del 25 de septiembre de 2012, dirigido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, solicitó ser inscrita en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente-RTDAF- que administra la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, en relación con su supuesto derecho sobre el predio rural denominado Los Kioskos, identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 234-5216, con una extensión de 4.000 hectáreas, ubicado en la vereda Planas del municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta¹⁵.

La dirección territorial del Meta de la UAE de tierras, mediante la resolución 003 del 28 de enero de 2013, resolvió excluir del registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente el caso presentado por la señora Martha Isabel Pabón Padilla.

Como fundamento de esta decisión, consideró que el desplazamiento forzado y el consecuente abandono del predio Los Kioskos por parte de los solicitantes acaeció el 1 de diciembre de 1990, con lo cual la familia actora no cumplía con el requisito de temporalidad consagrado en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 y el artículo 12 del Decreto 4829 de 2011. Como consecuencia, no resultaba procedente la iniciación formal del estudio del caso¹⁶.

Manifestó la dirección territorial del Meta que como pruebas de que el hecho victimizante ocurrió en el año 1990 se tenían: la manifestación de la solicitante ante el Incoder el 13 de febrero de 2012, documento que reposa en el expediente y que se identifica con el n.º 048681 del aplicativo del registro único de predios y

¹⁵ Resolución 003 del 28 de enero de 2013, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, folio 31 cuaderno de medidas cautelares.

¹⁶ Folio 31 cuaderno de medidas cautelares.

territorios abandonados-RUPDT; las declaraciones extra proceso de 5 personas, quienes al unísono afirmaron que, con ocasión del asesinato de Juan Carlos Pabón Padilla el día 28 de octubre de 1990, la señora Martha Isabel Pabón Padilla se había visto obligada a desplazarse; lo manifestado en los hechos contenidos en la demanda civil de acción posesoria interpuesta por la actora ante el Juzgado Promiscuo Civil de Puerto López contra Yessica María Murcia Santos y otros, en la que afirmó que, debido a la situación de orden público en la región donde estaba ubicado el predio Los Kioskos, se vio obligada a desplazarse a la ciudad de Villavicencio en el año 1990.

Mediante resolución 0019 del 22 de mayo de 2013, esa dirección de la UAE de tierras resolvió el recurso de reposición que elevara la solicitante, en el sentido de no reponer el acto acusado *“por no encontrar sustento fáctico”*. Así mismo, ordenó la terminación de la actuación y como consecuencia dispuso el archivo definitivo del proceso adelantado.

En esta ocasión, la UAE de tierras revisó las declaraciones extrajuicio aportadas junto con el escrito de la demanda, siendo de las mismas personas que habían afirmado que el hecho victimizante ocurrió en abril de 1990, contradiciendo su versión inicial, evento que impedía otorgarles valor probatorio.

El anterior acto administrativo le fue notificado a la señora Martha Isabel Pabón Padilla el 27 de junio de 2013¹⁷.

El 18 de noviembre de 2017 la señora Martha Isabel Pabón Padilla presentó nuevamente una solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, para lo cual señaló (se transcribe de forma literal)¹⁸:

“...en la narración hecha por nosotros a ustedes en septiembre 25 de 2012 fuimos vagos y dispersos en los hechos, imprecisos con las fechas, omisivos frente a la aportación de evidencia, y por eso no pudimos probar lo que alegamos. Situación que motivó que esa entidad administrativa excluyera el estudio de nuestro caso, circunstancia que al ser plenamente posible, ahora subsanamos haciendo una descripción exhaustiva, concreta, detallada y pormenorizada mediante la presentación de evidencia para sustentar cada uno de los hechos expuestos”.

¹⁷ Oficio de notificación personal OTN n.º 0130, folio 37 cuaderno de medidas cautelares.

¹⁸ Resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017, folio 30 cuaderno ppl.

Las peticionarias afirmaron que el hecho victimizante, esto es, el despojo de las tierras que ocupaban con ánimo de señor y dueño, ocurrió con ocasión del negocio jurídico de compraventa celebrado por la señora Dora Raquel Padilla, madre de las solicitantes y quien era titular de la posesión para el 18 de abril de 1991 y el señor Iván García Calderón, por la suma de \$2'500.000 (se transcribe textualmente):

“Ahora si podemos sustentar a la UAEGTRD y a cualquier otra entidad pública a la que sea necesario acudir buscando protección, en medios de prueba legal y diligentemente acopiados, la acertada descripción fáctica y jurídica del proceso de despojo que vivimos de la posesión de la finca Los Kioskos ubicada en la vereda Planas del municipio de Puerto Gaitán (Meta); despojo ocurrido el 18 de abril de 1991 mediante un negocio jurídico de compraventa firmado luego de que en octubre de 1990, un grupo armado ilegal perpetrara en el predio registrando una masacre en la que murió nuestro hermano de 13 años Juan Carlos Pabón Padilla”.

Mediante la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017, la UAE de tierras resolvió acumular en un mismo expediente las tres nuevas solicitudes elevadas por Martha Isabel, María Ofelia y Daniel Pabón Padilla y las rechazó de plano, por considerar que no se advierten razones de hecho o de derecho distintas a aquellas que dieron lugar a la resolución 003 del 28 de enero de 2013 y la resolución 0019 del 22 de mayo de esa misma anualidad, para entender subsanados los motivos que justificaron la expedición de estas últimas¹⁹.

Señaló que, según lo estipulado en el artículo 12 del Decreto 4829 de 2011 y el artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, esa entidad debía decidir entre el inicio formal del estudio del caso -para determinar la inclusión del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente- o su exclusión. El párrafo de este último artículo consagra que el solicitante cuyo caso sea excluido, podrá volverlo a presentar a consideración de la Unidad, una vez haya subsanado las razones o motivos por los cuales fue excluido, sí ello fuera posible.

No obstante, la entidad no evidenció nuevas pruebas que permitieran desvirtuar lo probado con ocasión de la primera solicitud en relación con la fecha del desplazamiento, salvo unas declaraciones extra juicio que modifican la versión inicialmente presentada. Señaló la resolución en comentario (se transcribe de forma literal):

¹⁹ Folio 27 cuaderno ppl.

“No obstante, es claro para la UAEGRTD- Territorial Meta, que no es posible hablar de confusión, falta de orden, claridad error y /o equivocación en el caso objeto de estudio, así como en la respectiva narrativa de los hechos que dieron lugar a su desplazamiento; sobre todo cuando obran pruebas en el expediente y el acervo probatorio allegado al mismo, que en otras instancias judiciales la señora Pabón Padilla manifestó haber sido desplazada en el año 1990 en compañía de su núcleo familiar, así como varias declaraciones testimoniales aportadas por esta; advirtiéndose con extrañeza que una de estas fue cambiada una vez le fue negada la solicitud de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas”.

“Frente al particular, cabe destacar que los solicitantes el Dr. Alexander Carrillo Cruz, apoderado de los últimos, enfocan su escrito en la situación de despojo del a cual manifestaron fueron víctimas el 18 de abril de 1991, pero no realizan pronunciamiento alguno respecto del tiempo en el cual se produjo el desplazamiento y su respectivo abandono, así como los requisitos exigidos por la Ley 1448 de 2011 en relación con el requisito de temporalidad establecido en el artículo 75, el cual señala de manera breve que únicamente serán titulares del derecho a la restitución las personas que fueran propietarias, poseedoras de predios o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir, que hayan sido despojadas u obligados a abandonar los mismos, y cuyos hechos se configuren entre el primero (1) de enero de 1991 y la vigencia de la Ley”.

Con ocasión del recurso de reposición que interpusiera la parte actora, la UAE de tierras emitió la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017, en la que confirmó la resolución recurrida²⁰. Esta decisión revisó de fondo las alegaciones de los solicitantes dirigidas a hacer ver el contrato de compraventa del predio Los Kioskos como la fuente del despojo de esas tierras, pero consideró que no se había probado que la vendedora estuviera expuesta (se transcribe de forma textual): *“a un temor insuperable o al menos leve, a efectos de que esta transmitiera en su favor el derecho que ejercía sobre el predio que hoy reclama”.*

De conformidad con el recuento anterior, las resoluciones objeto de la petición de suspensión provisional, esto es, la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017 que confirmó aquella, rechazaron la insistencia de los actores de ser inscritos en el registro de tierras despojadas y abandonadas, por cuanto ninguna prueba permite afirmar que el negocio jurídico de compra venta estuviera viciado por constreñimiento o violencia, es decir, que configuró una acción de despojo.

3.2.- La confrontación de los actos administrativos con las normas superiores invocadas como violadas

²⁰ Folio 43 cuaderno ppl.

Con fundamento en lo expuesto, el Despacho procederá a analizar, en primer lugar, si la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017, mediante la cual la UAE de tierras rechazó la solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente que elevara la parte actora y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017, en la que confirmó aquella, vulneran los artículos 3, 27, 74, 75, 82 y 83 de la Ley 1448 de 2011 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

3.2.1. La alegada violación de los artículos 3, 27 y 75 de la Ley de víctimas

La petición presentada ante la UEA de tierras el 18 de noviembre de 2017 por los actores y que motivó, junto con otras peticiones elevadas por ellos, las resoluciones objeto de la medida cautelar que se resuelve, estuvo dirigida a la inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente del predio Los Kioskos, ubicado en la vereda Planas del municipio de Puerto Gaitán-Meta, ya que, según los peticionarios, fueron víctimas del despojo de esa tierra que ocupaban con ánimo de señor y dueño a raíz del negocio jurídico de compraventa celebrado por la señora Dora Raquel Padilla, su madre, y el señor Iván García Calderón, el 18 de abril de 1991.

Se trata pues de un supuesto caso de despojo de tierras, hecho victimizante que cuenta con regulaciones específicas en la Ley de víctimas.

El artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 consagra, en los siguientes términos, la noción de víctima:

“Artículo 3°. Víctimas. Se consideran víctimas, para los efectos de esta ley, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, 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”.

Por su parte, el artículo 27 *ibidem*, resalta, como principio general, la prevalencia de los tratados de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos ratificados por Colombia:

“Artículo 27. Aplicación normativa. En lo dispuesto en la presente ley, prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y

Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad. En los casos de reparación administrativa, el intérprete de las normas consagradas en la presente ley se encuentra en el deber de escoger y aplicar la regulación o la interpretación que más favorezca a la dignidad y libertad de la persona humana, así como a la vigencia de los Derechos Humanos de las víctimas”.

La violación del artículo 3 sobre la noción de víctimas debe ser analizada junto con la alegada violación del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, ya que el límite temporal que establecen ambas normas para que los interesados sean reconocidos como víctimas es distinto.

El artículo 75 señala que las personas que fueran poseedoras de tierras “*que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley*”, pueden solicitar la restitución jurídica y material de esos predios.

Es decir que el artículo tercero de esa ley señala que el reconocimiento de víctimas de infracciones al DIH o de violaciones graves al derecho internacional de los Derechos Humanos en el marco del conflicto armado interno se hará respecto de los hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, mientras que el artículo 75 consagra la posibilidad para quienes quieren demostrar su calidad de propietarios o poseedores de predios, o explotadores de baldíos, víctimas de despojo o abandono de tierras de hacerlo en relación con hechos acaecidos entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley.

Claramente, el límite temporal que contempla el artículo 3 es más amplio que aquel que señala el artículo 75 y, en esa medida, la parte actora afirma que en aplicación de la prevalencia de los tratados y convenios ratificados por Colombia y el principio *Pro homine*, se debe aplicar la primera de ambas disposiciones al caso en estudio.

Los hechos que ponen de presente los actores corresponden a los supuestos contemplados en el artículo 75 toda vez que buscan demostrar su calidad de víctimas de despojo de tierra. En esa medida, les aplicaría el límite temporal más restrictivo, en atención a la especialidad de la disposición que regula los casos de despojo y abandono de tierras.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-250/12²¹, declaró exequible la expresión “a partir del primero de enero de 1985”, contenida en el artículo tercero de la Ley 1448 de 2011 y la expresión “entre el primero de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley”, contenida en su artículo 75 .

En relación con el examen de constitucionalidad del límite temporal fijado en el artículo tercero, resaltó que se trató de una medida objeto de arduas discusiones en el seno del Congreso y que el legislador estaba en la facultad de establecer este tipo de raseros para el reconocimiento de reparaciones de índole patrimonial (se cita textualmente):

“Ante esta dificultad se podría sostener que toda delimitación temporal es inconstitucional, pues en principio las medidas de reparación de índole patrimonial deberían ser garantizadas a todas las víctimas, sin embargo, tal postura limitaría de manera desproporcionada la libertad de configuración del Legislador, además que sería abiertamente irresponsable desde la perspectiva de los recursos estatales disponibles para la reparación de los daños causados, pues generaría expectativas de imposible satisfacción que acarrarían responsabilidades ulteriores al Estado Colombiano. Es decir, implicaría el sacrificio de bienes constitucionalmente relevantes cual es en primer lugar la efectividad de los derechos de las víctimas que se pretende reparar, pues no se puede desconocer las limitaciones de los recursos estatales que pueden ser invertidos para tal propósito.

“Es precisamente el Congreso de la República el llamado a fijar los límites temporales para la aplicación de las medidas de reparación previstas en la ley, luego de un amplio debate en el que se hayan podido exponer diferentes perspectivas sobre el conflicto armado y quienes deben ser reparados. Precisamente por eso en el cuerpo de la providencia se inserta un extenso acápite en el que se da cuenta de las discusiones que tuvieron lugar sobre la fecha a partir del primero de enero de 1985, y como ésta fue el fruto de consensos y acuerdos dentro de las distintas corrientes políticas representadas al interior del órgano legislativo”.

Frente al análisis de constitucionalidad del límite temporal estipulado en el artículo 75, de forma similar, señaló que el legislador tiene un amplio margen de configuración y la limitación temporal establecida solo sería inconstitucional si resultara manifiestamente arbitraria (se cita de forma literal).

“Al respecto se tiene que los intervinientes aportaron elementos de carácter objetivo en defensa de la fecha señalada, como son: (i) la mayoría de los estudios sobre el conflicto armado señala que a partir de 1990 la expulsión y el despojo de tierras se convierte en un mecanismo empleado regularmente por las organizaciones paramilitares contra la

²¹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

población civil; (ii) los registros de casos de despojo y expulsión datan de los años noventa, de manera tal que sobre las fechas anteriores no hay certeza y se dificulta aplicar la medida de restitución tal como aparece regulada en la Ley 1448 de 2011; (iii) de conformidad con las estadísticas del INCODER la mayor parte de los casos de despojo registrados están comprendidos entre 1997 y el año 2008, los casos anteriores a 1991 corresponden solamente al 3% de los registrados entre 1991 y 2010; (iv) hay un incremento en las solicitudes de protección de predios a partir de 2005 y que con anterioridad a esa fecha este mecanismo sólo era utilizado de forma esporádica.

“Lo anterior permite inferir que el primero de enero de 1991 no es una fecha que resulte manifiestamente arbitraria y por lo tanto ha de respetarse el margen de configuración del legislador”.

De conformidad con lo anterior, el artículo 75 y el límite temporal que esa disposición establece se debe aplicar de forma prevalente frente al artículo 3 de la Ley 1448 de 2011 para las personas que alegan ser despojadas de sus bienes y buscan iniciar una acción de restitución de tierras.

Como consecuencia de lo expuesto, se descartará la procedencia de la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos en estudio, por el alegado quebrantamiento de los artículos 3, 27 y 75 de la Ley de víctimas.

3.2.2. La alegada violación del artículo 74 de la Ley de víctimas

La parte actora también consideró que las resoluciones emitidas por la entidad demandada violaron el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

Esta disposición consagra las nociones de despojo y abandono forzado de tierras y señala en su primer inciso que el primer evento ocurre cuando “*aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia*”. En el caso en estudio, el despojo se habría producido por un negocio jurídico.

De modo que la parte actora debió acreditar que el contrato de compraventa celebrado entre su madre y un tercero constituyó, en realidad, un acto de coerción y fuerza por parte de miembros de un grupo armado ilegal, dirigido a obligarlos a entregar la finca Los Kioskos bajo la apariencia de un negocio jurídico legal.

La resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017 de la UAE de tierras que confirmó la resolución recurrida señaló (se transcribe textualmente)²²:

“Así, en el presente caso y teniendo en cuenta el amplio material probatorio analizado con anterioridad, pero específicamente las mismas declaraciones de los solicitantes, se puede concluir que no existieron actuaciones desplegadas por el comprador, que expusieran a la vendedora a un temor insuperable o al menos leve, a efectos de que esta transmitiera en su favor el derecho que ejercía sobre el predio que hoy reclama, sobre todo porque los mismos manifestaron en el escrito de solicitud inicial, que aún antes de surgida la masacre en la zona, así como la muerte de su hermano, la señora Dora Raquel Padilla Cárdenas regresó al predio.

“No obstante, es pertinente señalar que esta entidad no desconoce que en el sector Puerto Gaitán hayan ocurrido actos de violencia generalizada, fenómeno de desplazamiento forzado o violaciones graves a los derechos humanos. Sin embargo a criterio de la UAE-GRTD-territorial Meta estas no guardan relación alguna con la venta del predio Los Kioskos”.

Para este Despacho las razones debidamente motivadas de la parte demandada en la resolución citada, para no entender como despojo en los términos del artículo 74 de la Ley de víctimas los hechos narrados por los solicitantes, hoy actores en nulidad y restablecimiento del derecho, no permite afirmar que hubo un desconocimiento de la mentada disposición.

En atención a lo manifestado, tampoco se accederá a la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones atacadas por la alegada violación del artículo 74 de la citada ley.

3.2.3. La alegada violación de los artículos 82 y 83 de la Ley de víctimas

La parte actora también invocó los artículos 82 y 83 de la Ley de víctimas como disposiciones desacatadas en las resoluciones que denegaron la inscripción de los actores en el registro de tierras despojadas y abandonadas.

El artículo 82 se refiere a las solicitudes que puede hacer la UAE de tierras, al juez o magistrado especializado en restitución de tierras, sobre la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción²³. El artículo 83 contempla el derecho del despojado de elevar una

²² Folio 43 cuaderno ppl.

²³ “Artículo 82. Solicitud de restitución o formalización por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. La Unidad Administrativa Especial de

solicitud de restitución o formalización ante el juez directamente, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí mismo o a través de apoderado²⁴. Estas disposiciones se encuentran contempladas bajo el título *“Procedimiento de restitución y protección de derechos de terceros”*.

Si bien la inscripción del predio despojado o abandonado forzosamente en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente a cargo de la UAE de tierras es requisito de procedibilidad para iniciar la acción judicial de restitución o formalización de las tierras, de acuerdo con los artículos 76 y 83 de la Ley 1448 de 2011, lo cierto es que la entidad tiene la facultad de aceptar o denegar dicha inscripción.

El decreto 4829 de 2011 *“Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”*, en su artículo 12 contempla las razones para proceder a la exclusión de un predio en el registro de tierras despojadas en seis eventualidades, dentro de las cuales se encuentra la ausencia del requisito de temporalidad señalado en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, cuando la relación jurídica del solicitante con el predio no corresponda a alguna de las previstas en el artículo 75 *ibidem*, cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción, entre otras.

En otras palabras, el rechazo frente a una petición de inscripción en el registro de tierras no significa *per se* una vulneración de las disposiciones que fijan los procedimientos establecidos para iniciar las acciones de restitución de tierras, ya que la entidad demandada, en el marco de sus facultades legales, cuenta con la posibilidad de no acceder a una petición de inscripción.

Gestión de Restitución de Tierras Despojadas podrá solicitar al Juez o Magistrado la titulación y entrega del respectivo predio incluido en el registro de tierras despojadas a favor del titular de la acción y representarlo en el proceso.

“Parágrafo. Los titulares de la acción pueden tramitar en forma colectiva las solicitudes de restitución o formalización de predios registrados en la Unidad, en las cuales se dé uniformidad con respecto a la vecindad de los bienes despojados o abandonados, el tiempo y la causa del desplazamiento.

²⁴ *“Artículo 83. Solicitud de restitución o formalización por parte de la víctima. Cumplido el requisito de procedibilidad a que se refiere el artículo 76, el despojado podrá dirigirse directamente al Juez o Magistrado, según lo dispuesto en el artículo 79, mediante la presentación de demanda escrita u oral, por sí misma o a través de apoderado”.*

Por estas razones se descarta la solicitud de suspensión provisional de las resoluciones de la UAE de tierras objeto de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la ausencia de quebrantamiento de los artículos 82 y 83 de la Ley de víctimas.

En conclusión, no hay lugar a decretar la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017 que confirmó aquella, pues no se verificó el quebrantamiento de las normas de la Ley 1448 de 2011 alegado por la parte interesada.

3.3.- La confrontación de la nulidad de los actos demandados con las pruebas aportadas

El segundo aspecto de análisis en la respuesta a una petición de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, según el artículo 231 del CPACA, es aquel referente al estudio de las pruebas que la parte actora haya aportado junto con la solicitud de decreto de la medida cautelar.

En la petición que elevó la parte actora ante la UAE de tierras, el 18 de noviembre de 2017, indicó como hecho victimizante la firma del contrato de compraventa entre Dora Raquel Padilla, madre de las solicitantes, e Iván García Calderón, el 18 de abril de 1991, negocio jurídico que, a su juicio, constituyó la fuente del despojo (se transcribe textualmente)²⁵.

“Como en los hechos ya dijimos, el sentido lógico de lo sucedido es simple, de elemental supervivencia. De no ocurrir la masacre en la que murió Juan Carlos Pabón Padilla, el 28 de octubre de 1990, nuestra madre no hubiera tenido motivos para aceptar vender en abril 18 de 1991 la posesión que ejercíamos sobre el predio baldío denominado Los Kioskos.

“Dora Raquel Padilla Cárdenas se sometió a transferir nuestra posesión por temor a que más miembros de la familia fuéramos asesinados, e Iván García Calderón, tal cual lo hizo Argos S.A., C.I. Banana S.A. y Bancolombia en otros casos de violencia previa a los negocios jurídicos, se aprovechó de ese temor para comprarle.

“Dicho miedo vició el consentimiento de la vendedora en el negocio jurídico, así se presume de acuerdo al artículo 77 de la Ley 1448 de 2011. La UAE-GRTD no puede entonces desconocer la presunción aludida”.

²⁵ Folio 23 cuaderno ppl.

La parte actora tendría que demostrar, en los términos del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 anteriormente citado, i) la situación de violencia y ii) la privación arbitraria de su posesión mediante negocio jurídico en aprovechamiento de dicho contexto.

Se entrará a revisar, en primer lugar, si es posible determinar, con las pruebas aportadas, el factor relativo a la privación arbitraria de la posesión mediante el negocio jurídico de compraventa.

Se cuenta en el expediente con el contrato de compraventa celebrado entre Dora Raquel Padilla, en calidad de vendedora e Iván García Calderón, en calidad de comprador, de la finca Los Kioskos, firmado en la ciudad de Villavicencio el 18 de abril de 1991, por un valor de \$2'500.000²⁶.

No es claro si el objeto del contrato es el predio o únicamente las mejoras consistentes en la casa de habitación construida en él. El siguiente es el objeto del contrato (se transcribe de forma literal):

“Primera. La señora Dora Raquel Padilla, promete vender al señor Iván García Calderón, y este a su vez promete comprar una finca de su propiedad, la cual se denomina Los Kioskos ubicada en la vereda de Planas municipio de Puerto Gaitán (Meta), la cual se encuentra demarcada de la siguiente manera (...). Esta finca tiene una extensión de 400 hectáreas aproximadamente y como mejoras se encuentran dos casas de habitación. (...)”.

Sobre la calidad de poseedora de la vendedora, se tiene la cláusula segunda del contrato (se cita textualmente): *“Segunda. La vendedora manifiesta que este inmueble fue adquirido por donación que le hicieron a su esposo en pago de prestaciones y de lo cual tiene su escritura protocolizada debidamente legalizada”.*

Al final del contrato se observa la firma de dos testigos, justo debajo de la firma del vendedor y del comprador, sin que sean legibles sus nombres.

También se aportó el certificado de tradición y libertad de dicho predio, identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 234-5216, de la Oficina de Registro de

²⁶ Folio 65 cuaderno 1.

Instrumentos Públicos de Puerto López, en cuya anotación número uno de fecha 16 de junio de 1988 se lee (se transcribe de forma literal)²⁷:

*“Doc. Declaraciones S/N del 11-04-1988. Juzg. 2 Cl Cto. Villavicencio.
“Especificación: Falsa tradición: 600 constitución mejoras falsa tradición
“Personas que intervienen en el acto (x- titular del derecho real de
dominio, I-Titular de dominio incompleto)
“De:
“Hernández de Barrera Alcira
“De: Prieto Rojas Víctor Eduardo
“A: Pabón Mariño Luis Francisco X”*

La mención sobre la *falsa tradición* indica que antes de esa compraventa no existía antecedente registral alguno.

También se cuenta con los registros civiles de nacimiento de los tres actores, Martha Isabel Pabón Padilla, María Ofelia Pabón Padilla y Daniel Pabón Padilla, con lo cual se puede comprobar que el señor Luis Francisco Pabón Mariño, quien figura para la época de los hechos como propietario de Los Kioskos, según la anotación número uno, fue en efecto su padre. Este murió el 15 de febrero de 1990, según el registro de defunción allegado²⁸.

Las pruebas referidas no permiten, en este momento procesal, llegar a la conclusión de que el contrato de compraventa se suscribió bajo constreñimiento, violencia o en general, fuerza de alguna clase, evento que deja sin fundamento la alegación según la cual dicho negocio jurídico constituyó un despojo en los términos del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

Por consiguiente, la solicitud de suspensión provisional de la resolución RT 00001 del 4 de enero de 2017 y la resolución RT 00595 del 12 de mayo de 2017 que confirmó aquella, será denegada, debido a que no se cumplieron los requisitos exigidos por la ley para su procedencia bajo el análisis de las pruebas aportadas para demostrar la ilegalidad de esos actos administrativos.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

Negar la solicitud de suspensión provisional elevada por la parte demandante, de

²⁷ Folio 67 cuaderno 1.

²⁸ Folios 56-63 cuaderno 1.

conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO