

Bogotá D.C. 4 de enero de 2023

CIRCULAR 00001 de 2024

PARA: Funcionarios y colaboradores de las Direcciones Misionales y Territoriales

DE: **PAULA ANDREA VILLA VELEZ**
DIRECCIÓN JURÍDICA

ASUNTO: Lineamientos para dar cumplimiento al Auto del Consejo de Estado de 22 de febrero de 2023 y Decreto 1623 de 2023 respecto de la supresión de los literales b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015

Cordial saludo

La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), en desarrollo de su función de impartir directrices tendientes a la unificación de criterios para la interpretación y aplicación normativa¹; emite la presente circular con el fin de orientar el cumplimiento de la medida cautelar dispuesta por parte del Consejo de Estado en Auto de 22 de febrero de 2023², relativa a la suspensión provisional de los literales a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, en lo referente a la superposición entre solicitudes de restitución en áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales³; el artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo que modificó el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, y el Decreto 1623 de 2023, por medio del cual se modifica y adiciona el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo que hace referencia a la restitución y acceso a tierras, y proyectos productivos.

En tal sentido, se ilustrará principalmente lo concerniente a la viabilidad de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) para aquellas solicitudes que recaen sobre predios que se ubican en áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales.

Para tal efecto, se abordarán los siguientes temas: 1) necesidad de establecer el lineamiento; 2) definición y contextualización de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales; 3) ruta para abordar las solicitudes

¹ De conformidad con lo consagrado en el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, a esta Dirección le corresponde emitir lineamientos generales y estudiar aquellas situaciones que le sean consultadas en relación con los asuntos jurídicos propios de la Unidad, vale decir, que se puedan presentar en el trámite administrativo y judicial, y que por su complejidad o vacío normativo ameriten un análisis jurídico que defina decisiones.

² Sala de lo Contencioso Administrativo, con radicado No. 11001-03-26-000-2022-00157-00 (68820; que decretó la suspensión provisional de los literales a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, en donde se pronuncia frente al al no inicio formal de la solicitud de restitución.

³ El alcance de la presente circular aborda únicamente los trámites de solicitudes de restitución de predios de naturaleza baldía que se encuentran superpuestos con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y Parques Nacionales Regionales (PNR), en atención a que en lo relacionado con Ley 2ª de 1959 esta Dirección emitió directrices al respecto mediante la Circular DJR 003 del 1 de junio de 2023.

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Pública ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13 A No. 29-24 piso 8 - Teléfonos (601) 3770300 – 4279299 Bogotá, D.C., - Colombia
www.urt.gov.co Síguenos en: @URestitucion

en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales; 4) pretensiones; y 5) conclusiones.

1. Necesidad del lineamiento

El Consejo de Estado en Auto del 22 de febrero de 2023 decretó la suspensión provisional de las disposiciones que indican el no estudio de la solicitud en aquellos casos en que las solicitudes de inscripción en el RTDAF versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales y Parques Nacionales Regionales.

Sobre el particular, consideró que al indicar el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 que son titulares del derecho a la restitución las víctimas que fueran “explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación” no se establece ninguna restricción frente a quienes explotaban baldíos ubicados en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales, de tal suerte que los literales a, b y c del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 desconocen lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, así como los artículos 7, 76 y 81 de la Ley, en tanto se crea una limitación al acceso a la justicia al indicar que no se estudiarán las solicitudes presentadas por víctimas que ocupaban baldíos que estuvieran en Zonas de Reserva Forestal, en el Sistema de Parques Nacionales Naturales o en Parques Nacionales Regionales.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, adicionó el literal e) al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011 que estableció que procede la compensación *cuando se trate de inmuebles baldíos inadjudicables, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental*.

Asimismo, el Decreto 1623 de 2023, hace mención en su parte considerativa a las modificaciones normativas que introdujo la Ley 2294 de 2023 en lo relativo a la compensación en especie y reubicación en los casos en que la restitución verse sobre predios baldíos inadjudicables.

En el artículo 4°, el Decreto en comento establece que “(...) *En aquellos casos en que la solicitud verse sobre un baldío inadjudicable se solicitará como pretensión principal al Juez o magistrado de restitución de tierras, el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria, siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental y subsidiariamente, podrá solicitar la compensación aplicable al caso específico. En este caso la unidad solicitará al juez o magistrado que ordene a la autoridad competente realizar la respectiva recuperación y administración del predio conforme a las disposiciones legales*”.

Las providencias señaladas tienen incidencia en los trámites que adelanta la URT, toda vez que a 10 de octubre de 2023 se han presentado un total de 2593 solicitudes de restitución que se superponen con áreas integrantes del Sistema de Parques Nacionales Naturales y 900 con Parques Nacionales Regionales.

GJ-FO-05
V.4

En este punto, resulta pertinente indicar que la Unidad adelantará una estrategia de revisión de los casos que se encuentran en los escenarios antes descritos, teniendo en cuenta un criterio de densidad de solicitudes por zona microfocalizada.

Estas solicitudes de restitución que se superponen en estas áreas protegidas han redundando en la expedición de lineamientos jurídicos frente al trámite y procedencia del proceso de restitución para cada una de las tipologías de solicitantes y su relación jurídica con la tierra⁴.

En este sentido, y con el propósito de dar cumplimiento a lo dispuesto por parte del Consejo de Estado en Auto de 22 de febrero de 2023 y a lo establecido en el Decreto Ministerial 1623 de 2023, se ha determinado la necesidad de una actualización en la interpretación y aplicación normativa que, como la misma circular señalará, resulta indispensable para el cumplimiento de los principios que sustentan la Constitución Política en general y el proceso de restitución en particular⁵, que implica residualmente, dejar sin efectos los lineamientos anteriores.

De esta manera, las decisiones referidas exigen que la Unidad adopte medidas inmediatas para garantizar que a los solicitantes de restitución que ostenten la calidad de ocupantes de baldíos que se encuentren ubicados en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales se les respete el acceso a la justicia y el debido proceso.

Así, teniendo en cuenta que el contenido de estas, impacta de manera significativa los análisis que realizan los distintos colaboradores de las direcciones misionales y territoriales de la Entidad, se considera necesario por parte de esta Dirección Jurídica emitir la presente Circular⁶.

⁴ Concepto jurídico del 22 de diciembre de 2016 “Restitución jurídica y material al interior de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales” y Memorando Interno URT. DJR. 00036 del 19 de enero de 2021 - Concepto Jurídico – “Restitución jurídica y material al interior de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales”.

⁵ De acuerdo con el artículo 73 son principios de la restitución:

“1. *Preferente. La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas; NOTA: Expresión subrayada declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-715 de 2012.*

2. *Independencia. El derecho a la restitución de las tierras es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas a quienes les asista ese derecho;*

3. *Progresividad. Se entenderá que las medidas de restitución contempladas en la presente ley tienen como objetivo el de propender de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas;*

4. *Estabilización. Las víctimas del desplazamiento forzado y del abandono forzado, tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad;*

5. *Seguridad jurídica. Las medidas de restitución propenderán por garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución. Para el efecto, se propenderá por la titulación de la propiedad como medida de restitución, considerando la relación jurídica que tenían las víctimas con los predios objeto de restitución o compensación;*

6. *Prevención. Las medidas de restitución se producirán en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas;*

7. *Participación. La planificación y gestión del retorno o reubicación y de la reintegración a la comunidad contará con la plena participación de las víctimas;*

8. *Prevalencia constitucional. Corresponde a las autoridades judiciales de que trata la presente ley, el deber de garantizar la prevalencia de los derechos de las víctimas del despojo y el abandono forzado, que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido, con los bienes de los cuales fueron despojados. En virtud de lo anterior, restituirán prioritariamente a las víctimas más vulnerables, y a aquellas que tengan un vínculo con la tierra que sea objeto de protección especial”.*

⁶ En virtud de las facultades consagradas en el artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, emitir los siguientes lineamientos para el estudio de los casos que se encuentren en el escenario del literal a) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015.

GJ-FO-05
V.4

2. Definición y noción de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales.

El Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y los Parques Nacionales Regionales, son dos categorías de áreas protegidas conocidas principalmente, dentro de otros aspectos, por su rigurosidad y sus grandes limitaciones frente al uso y el desarrollo de actividades. Por ende, en primer lugar, se ilustrará la definición de área protegida, y posteriormente se expondrá lo que hace tan especial a estas dos categorías de áreas protegidas frente a su régimen estricto de limitaciones y prohibiciones en materia de adjudicación de baldíos, venta de tierras, y el desarrollo de actividades agropecuarias, principalmente.

Un área protegida es un área, zona, o porción de terreno definida geográficamente (a través de un polígono) que ha sido designada (mediante un acto administrativo o una ley), regulada y administrada (mediante un conjunto de reglas) a fin de alcanzar unos objetivos de conservación (Decreto 1076, 015, artículo 2.2.2.1.1.1)⁷. Los objetivos de conservación son finalidad que se pretende lograr con el establecimiento del área protegida; por ejemplo: “preservar y restaurar la condición natural de los ecosistemas de páramo presentes en el Parque Nacional...”.

Son tan importantes los objetivos de conservación, que el propietario, poseedor, ocupante o usuario no podrá “per se” adelantar directamente algún proyecto, obra o actividad hasta tanto se tenga un aval por parte de la autoridad ambiental, quien realizará una evaluación sobre su viabilidad y pertinencia en función del cumplimiento de los objetivos de conservación (Decreto 1076, 2015, artículos 2.2.2.1.4.2 y 2.2.2.1.4.4).

Ahora bien, las áreas protegidas, están clasificadas por categorías genéricas que se diferencian entre otros aspectos, por las actividades que se pueden permitir en su interior. Al respecto, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales son las dos categorías más estrictas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas dado que ostentan un régimen especial de protección constitucional, legal y jurisprudencial, que las define como áreas destinadas a una “intangibilidad”. Esta intangibilidad se expresa principalmente en que estas áreas: (i) son inalienables, imprescriptibles e inembargables, (ii) no pueden ser objeto de sustracción total o parcial o cambio de destinación; (iii) tienen vocación de perpetuidad; (iv) los propietarios (y también usuarios) al interior están sometidos a las limitaciones y cargas reconocidas constitucional y legalmente⁸.

⁷ En los lineamientos para la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, documento CONPES 3680 de 2010, se define el concepto de área protegida de acuerdo a lo dicho por Dudley (2008) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, quien indica que área protegida es “Un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados- Dudley, N. (Editor)(2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Gland, Suiza: UICN.

⁸ i. Las áreas del SPNNC son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estos tres rasgos se encuentran establecidos en el artículo 63 de la Constitución Nacional. Por inalienables se entienden los bienes que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. (Corte Constitucional, C-183, 2003). Por imprescriptibles se entienden los bienes sobre los que no se puede adquirir el dominio o los demás derechos reales, así se haya ocupado durante largo tiempo (Corte Constitucional, C-595, 1995), y finalmente, por inembargables se entienden aquellos bienes que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que, por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante un proceso de ejecución (Corte Constitucional, C-354 de 1997).

ii. Las áreas del SPNNC no pueden ser alteradas por el legislador ni por la administración. Según la Corte Constitucional, la protección constitucional establecida en los artículos 79, 80 y 63 implica que estas áreas protegidas deben mantenerse incólumes e intangibles, sujetas

En este sentido, en la siguiente tabla se describe la definición del área protegida, las actividades que se pueden realizar en su interior, las actividades prohibidas, las características, y el resumen de los pronunciamientos judiciales en donde se ha afinado los rasgos e implicaciones de estas categorías de protección.

Tabla 1. Contextualización sobre el régimen jurídico de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y Parques Naturales Regionales.

Características básicas				Características desarrolladas por la jurisprudencia		
Categoría	Actividades permisibles	Actividades prohibidas	Características constitucionales	Reglas y subreglas jurisprudenciales		
				Frente a la propiedad	Frente a la intangibilidad	Frente a conflictos con población campesina se ha instado a:
Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia: "conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en	- Conservación - Investigación - Educación - Recreación - Cultura - Recuperación y control⁹	- Ventas de tierras - Adjudicación de baldíos - Caza - Ganadería - Actividades agrarias - Actividades industriales - Tala	- Inalienables - imprescriptibles¹⁰ - inembargables¹⁰	De la función social y ecológica de la propiedad se desprenden varias limitaciones y cargas; razón por la cual los predios privados al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales se deben allanar por completo a sus finalidades, (Corte	1) Estas áreas protegidas deben mantenerse e incólumes e intangibles, sujetas a las finalidades que les son propias, y por tanto no pueden ser	1) Tomar medidas para frenar la afectación, deterioro o deforestación de las áreas protegidas, generando un desmonte gradual y progresivo de los asentamientos y a su vez recuperando los ecosistemas. 2) Conformar grupos interdisciplinarios e interinstitucionales que

a las finalidades que les son propias, y por tanto no pueden ser afectadas ni por el legislador ni por la administración facultada por este (Corte Constitucional, C-649, 1997).

iii. Las áreas del SPNNC no pueden ser objeto de sustracción total o parcial o cambio de destinación. Según la Corte Constitucional, bajo los artículos 63, 79 y 80 constitucionales, la sustracción no puede recaer las áreas del SPNNC, pero sí sobre otras figuras, como las reservas forestales u otras categorías del SINAP, ya que es la ley la que confiere la facultad para crearlas y, por tanto, para eliminarlas según lo demanden los intereses públicos o sociales (Corte Constitucional, C-649, 1997).

iv. De la función social y ecológica de la propiedad que señala el artículo 58 constitucional, y del carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de las áreas del SPNNC, según el artículo 63 constitucional, se desprenden varias limitaciones y cargas; razón por la cual los predios privados al interior de las áreas del SPNNC se deben allanar por completo a sus finalidades, de modo que no pueden, por ejemplo, ser enajenados (Corte Constitucional, C-189 de 2006).

⁹ Las áreas del SPNNC (Conformadas por: Parque Nacional, Reserva Natural, Área Natural Única, Santuario de Flora y Fauna y Via Parque), que son administradas y manejadas de acuerdo con el Decreto 3572 de 2011 por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia- PNNC, cuentan con unas actividades permitidas propias. Esto significa que además de las actividades permitidas que aplican para todas las áreas del SINAP -ya referenciadas-, existe unas específicas para las áreas del SPNNC. Estas son las de conservación, investigación, educación, recreación y cultura, y recuperación y control (Código de los Recursos Naturales Renovables, 1974, art 332) que son definidas de la siguiente manera:

Las de conservación, son aquellas destinadas a mantener el estado propio de los recursos naturales renovables y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas Las que contribuyen al conocimiento de los ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales del país, son las actividades de investigación. Aquellas destinadas a enseñar el manejo, uso y conservación de los valores existentes y a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas y su necesidad de conservarlas, son las actividades de educación.

Por actividades de recreación y cultura, ha señalado la norma las encaminadas al esparcimiento de los visitantes. Las de educación son aquellas tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región. Y por actividades de recuperación y control: aquellas que buscan la restauración total o parcial de un ecosistema o para la acumulación de elementos a materias que lo condicionan control (Código de los Recursos Naturales Renovables, 1974, art 332)

¹⁰ Las áreas del SPNNC son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Estos tres rasgos se encuentran establecidos en el artículo 63 de la Constitución Nacional. Por inalienables se entienden los bienes que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. (Corte Constitucional, C-183, 2003). Por imprescriptibles se entienden los bienes sobre los que no se puede adquirir el dominio o los demás derechos reales, así se haya ocupado durante largo tiempo (Corte Constitucional, C-595, 1995), y finalmente, por inembargables se entienden aquellos bienes que no constituyen prenda de garantía general de los acreedores y que, por lo tanto no pueden ser sometidos a medidas ejecutivas de embargo y secuestro cuando se adelante un proceso de ejecución (Corte Constitucional, C-354 de 1997).

GJ-FO-05

V.4

beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara..”		• Todas aquellas acciones que causen modificaciones significativas del ambiente		Constitucional, C-189 de 2006).	afectadas ni por el legislador ni por la administración facultada por éste (Corte Constitucional, C-649, 1997). 2) Las áreas del SPNNC no pueden ser objeto de sustracción total o parcial o cambio de destinación (Corte Constitucional, C-649, 1997).	concerten planes de reubicación para, de esta forma, garantizar efectivamente los derechos sociales de la población campesina en otro sector que se acomode a las necesidades de la misma, sin sacrificar el derecho y obligación a la protección de las áreas de especial importancia ecológica. 3) Adelantar diversas medidas por parte de las autoridades para garantizar una adecuada sustitución o compensación a las comunidades que obtenían su sustento del ecosistema en cuestión, mediante la constitución de mesas de trabajo, en las que tengan asiento entidades nacionales y territoriales, con la finalidad de brindar en el marco de sus funciones, alternativas económicas y proyectos productivos sostenibles en zonas viables. 4) En todo el proceso de construcción y ejecución de las medidas debe garantizarse una activa participación de las comunidades y personas afectadas.
Parque Natural Regional: "Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y	• Preservación • Restauración • Conocimiento • Disfrute¹¹	• Actividades de producción, extracción, construcción • Adjudicación de baldíos • actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de	• Inalienables • imprescriptibles • inembargables	En virtud de la Sentencia C-598 de 2010, los Parques Naturales sean Regionales o Nacionales, gozan de la misma protección constitucional. Por ende los Parques Naturales Regionales tienen también el carácter de áreas imprescriptibles, inalienables e inembargables y en consecuencia, las características de intangibilidad que se predicen para las áreas del Sistema de Parques Nacionales.		

¹¹ Las actividades de restauración son definidas como aquellas de recuperación y rehabilitación de ecosistemas, manejo, repoblación, reintroducción o trasplante de especies, enriquecimiento y manejo de hábitats. Según la norma, se pueden llevar a cabo estas mediante procesos inducidos por humanos para lograr los objetivos de conservación del área protegida (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.1.4.1.). Las acciones de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura; actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales; y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleados bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación; se han concebido como actividades de uso sostenible que no se catalogan como aptas para esta categoría de protección (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.1.4.1.). Las actividades de recreación y ecoturismo, incluyendo adecuación o mantenimiento de la infraestructura por actividades de disfrute (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.1.4.1.). Por último, se han definido las actividades de conocimiento, como las actividades de investigación, monitoreo o educación ambiental que aumenten la información, el conocimiento, el intercambio de saberes, sensibilidad y conciencia frente a temas ambientales, y la comprensión de valores y funciones de la biodiversidad (Decreto 1076, 2015, art. 2.2.2.1.4.1.)

evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados..."		desarrollo y habitacional es		
--	--	------------------------------------	--	--

Fuente. Elaboración propia. Equipo socio ambiental Dirección Jurídica, Enero 2024.

Por último, estas áreas protegidas se declaran en virtud de un acto administrativo de carácter general, por lo que no serán vinculantes, mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial¹². Esto quiere decir, que un área protegida se entenderá creada a partir de la expedición y publicación del acto administrativo de declaratoria en donde se incluye, como es natural disposiciones frente a sus límites en cartografía IGAC disponible, los objetivos de conservación, la categoría utilizada y los usos permitidos.

Los actos administrativos de carácter general se caracterizan por que sus enunciados que están expuestos de manera objetiva y abstracta, y por lo tanto sus efectos alcanzan a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros¹³. El acto administrativo mediante el cual se declara un área protegida ostenta estas características y por ende sus efectos jurídicos inician a partir de su ejecutoria¹⁴. Además de la publicación en el Diario Oficial, momento en el cual resulta obligatorio u oponible a terceros, la autoridad ambiental debe inscribir posteriormente en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes el acto administrativo de declaratoria¹⁵.

2. Ruta para abordar las solicitudes de restitución en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales

¹² Artículo 65, Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo

¹³ En virtud del principio de publicidad, que indica el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 3), las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma".

En la sentencia C-620 de 2004 se concluye que el requisito de publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia u oponibilidad frente a terceros, y no de validez; y que los actos generales expedidos por las entidades y órganos del orden nacional deben ser publicados en el diario oficial.

¹⁴ El Consejo de Estado ha entendido que un área protegida ha sido creada y es válida independientemente de la inscripción registral del acto administrativo. Al respecto, el Consejo de Estado, en sentencia del 26 de junio de 2015 determinó que:

"Tanto esta corporación como la Corte Constitucional han reconocido la existencia y validez de áreas de especial importancia ecológica, al margen de la inscripción de la misma en los folios de matrícula inmobiliaria de las oficinas de instrumentos públicos".

Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia T-774 de 2004 expresó lo siguiente:

"La Resolución 76 de 1977, estableció en su artículo 10° como un requisito para su validez, el que fuese inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, lo cual aún no se había realizado, según informó el Jefe de la División Jurídica de esta entidad mediante oficio de fecha 11 de mayo de 2001 (anexo 17 C, 3).

6.1.1. Vistas las normas anteriores (la Constitución Política de Colombia, la Ley 99 de 1993, las Resoluciones 222 y 249 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente y el Acuerdo 133 de 1979 de la CAR, lo primero que debe concluir la Corte es que la protección de los Cerros Orientales de Bogotá, zona de interés ecológico nacional, no depende de la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Mucho menos, por supuesto, de que dicha resolución se haya inscrito o no en la oficina de registro de instrumentos públicos ...".

¹⁵ Artículo 2.2.2.1.3.11 "El acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida pública, por ser de carácter general, debe publicarse en el Diario Oficial e inscribirse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos correspondientes, de conformidad con los códigos creados para este fin por la Superintendencia de Notariado y Registro. La inscripción citada, no tendrá costo alguno".

GJ-FO-05
V.4

Los titulares del derecho a la restitución – según el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, son “Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones” que trata la presente Ley.

Por su parte, indica el artículo 77 de la misma Ley que el RTDAF es el instrumento para la restitución de tierras en donde se inscriben “también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas”.

Sumado a lo anterior, el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, consagra que como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez o Magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental¹⁶.

Se tiene entonces de la lectura de estos artículos, la descripción sobre quienes serían titulares del derecho a la restitución, así como las circunstancias que configuran la posibilidad de ejercer este derecho, y también el modo en que se iría a restituir el mismo: En primer lugar, serían titulares, las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos (Art 75). En segundo lugar, se configura la posibilidad de ejercer este derecho cuando los anteriores hayan sido despojados de sus tierras o se hayan visto obligados a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones señaladas en la Ley 1448 de 2011 (Art 75). En tercer lugar, indica la norma que, serán inscritas en el RTDAF las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas (Art 76). Por último, se indica que, cuando la solicitud verse sobre baldíos, sería procedente la adjudicación del mismo (Art 72) y cuando sea un baldío inadjudicable sería procedente la compensación (Art 97).

Al pasar por los filtros y requisitos dispuestos por la Ley 1448 de 2011 ya expuestos, aquellas solicitudes de explotadores de baldíos cuya ocupación sea en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Regionales, se tiene que: 1) la calidad de explotadores de baldíos se concibe como uno de los titulares del derecho a la restitución en el artículo 75, por lo que se cumple con este criterio. 2) Estos explotadores de baldíos podrán ejercer el derecho a solicitar la restitución cuando hayan sido despojados de sus tierras o se hayan visto obligados a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones señaladas en la Ley 1448 de 2011. Se cumple este criterio cuando se verifique en el estudio formal los hechos expuestos. 3) Al configurarse estas dos circunstancias al tenor del artículo 76, estas personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, serán inscritas en el

¹⁶ La Ley 2294 de 2023¹⁶ en su artículo 22 indica la posibilidad de solicitar la compensación, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible “Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental”.

RTDAF. No obstante, como se trata de baldíos inadjudicables por superponerse con áreas del Sistema de Parques Nacionales y Parques Naturales Regionales no sería procedente, en primer termino, la adjudicación.

Así, en el marco de esta norma y las limitaciones que recaen sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales ya revisadas, se deberán considerar los siguientes escenarios que podrán presentarse en el curso del proceso de restitución de tierras, derivados del estudio de la relación jurídica de la víctima con el área solicitada. Esto teniendo en cuenta que los casos de solicitudes en áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Naturales Regionales no son homogéneos, la víctima puede ser propietaria, poseedora o explotadora de baldíos, lo que implicará exponer los distintos matices y derechos que de esta condición se derivan en el proceso de restitución de tierras.

A. Propiedad en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parque Natural Regional

En atención a la sentencia SU 288 de 2022 proferida por la Corte Constitucional, para acreditar propiedad privada en términos generales, ha de revisarse los requisitos dispuestos por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994¹⁷. Estos son: 1) existencia de un título originario expedido por el Estado que no hubiera perdido su eficacia legal o, 2) existencia de una cadena traditicia de pleno dominio que se remonte a un término no inferior a veinte años anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la Ley (20 años atrás contados a partir del 05 de agosto de 1994).

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en instrucción interadministrativa para estudio de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, proferida conjuntamente por la Agencia Nacional de Tierras y la Dirección General de PNN¹⁸, se refuerza como criterio para la acreditación de la propiedad privada, la temporalidad de la declaratoria de área protegida respecto de la vigencia de la Ley 160 de 1994, esto es, 05 de agosto del mismo año.

En virtud de ello, si el área protegida, área del Sistema de Parques Nacionales o Parque Natural Regional para este caso -, se creó con anterioridad a esa fecha, 05 de agosto de 1994, se verificará que el predio tenga un título originario o una anotación donde se tradite el dominio del predio anterior a la fecha de la resolución y publicación de declaratoria del área protegida. Bastará con que se verifique la transferencia plena de dominio con fecha anterior (aunque sea un día).

En la siguiente tabla se presenta un esquema para dar aplicación a la Ley agraria vigente conforme a la fecha de declaratoria del área protegida:

Tabla 2. Aplicación de la Ley agraria vigente conforme a la fecha de declaratoria del área protegida.

¹⁷ De acuerdo con los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022, los baldíos de la Nación no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva de dominio por parte de los jueces de la República, pues sobre estos predios sólo se puede adquirir propiedad por adjudicación que realice la ANT.

¹⁸ Instrucción Administrativa Interinstitucional para estudios de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. 21 de septiembre de 2018.

Ley aplicable para el estudio de títulos.	Fecha de declaratoria del área protegida	Formas de acreditar la propiedad	
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada con anterioridad al 05 de agosto de 1974.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal, expedido antes de la declaratoria del área protegida.	Cadena traslaticia de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad existente antes de la declaratoria del área protegida. Bastará con que se verifique la transferencia plena de dominio con fecha anterior (aunque sea un día) ¹⁹ .
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada entre el 05 de agosto de 1974 y el 05 de agosto de 1994.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal expedido antes y hasta el 05 de agosto de 1974	Cadena traslaticia de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad existente antes del 05 de agosto de 1974.
Ley 160 de 1994 (Entrada en vigencia desde el 5 de agosto de 1994)	Si el área protegida fue creada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, esto es, desde el 5 de agosto de 1994 a la actualidad.	Título originario que no haya perdido su eficacia legal expedido sin condición de temporalidad.	Cadena traslaticia de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad antes del 05 de agosto de 1974.

Fuente: Elaboración propia. Equipo socio ambiental Dirección Jurídica, Enero 2024.

Puede darse el caso también, que el solicitante actúe como propietario sustentando dicha calidad con un título de adjudicación expedido por el Estado con posterioridad a la declaratoria del área protegida. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que los actos administrativos gozan de la presunción de legalidad mientras que no hubiesen sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o por la autoridad administrativa agraria competente²⁰.

Aunque en principio dicho acto se encuentre viciado de nulidad en razón a que su expedición se realizó en contravía del principio de legalidad, esta propiedad se adquirió a través de título originario y hasta el momento no ha perdido eficacia legal, pues el acto administrativo no ha sido objeto de revocatoria; por lo que es procedente la inscripción en el RTDAF.

Es importante tener presente que a partir del año 2012, en virtud de los convenios e instrucciones interadministrativas suscritos entre el Incoder (Hoy ANT), la Superintendencia de Notariado y la Dirección General de PNN²¹, el diagnóstico de la situación jurídica de los predios al interior de PNN y el análisis de la acreditación de propiedad privada en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se realiza en atención a la condición particular respecto al uso y disposición de los predios que por supuesto se encuentran con restricciones de imprescriptibilidad, inenajenabilidad e inembargabilidad de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia.

¹⁹ No será necesario encontrar títulos inscritos anteriores a 1917 aplicando los criterios de acreditación de la Ley 200 de 1936.
²⁰ Esto en el marco del artículo 44 del Decreto 1465 de 2013, compilado en el artículo 2.14.19.8.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 que establece la facultad de revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.
²¹ Convenio 022 de 2011, Convenio 894 de 2015, Convenio 01 de 2018 e instrucción interadministrativa interinstitucional para estudio de títulos de predios al interior de las áreas protegidas del sistema de parques nacionales naturales de Colombia. 21 de septiembre de 2018.

De la misma forma, se restringe dicho análisis a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, omitiendo usar remisiones a la normatividad agraria anterior a 1994, esto es, la Ley 200 de 1936.

Dicho lo anterior, si se concluye que se trata de propiedad privada se da inicio al estudio si se cumple con los criterios de Ley, se inscribe y se formula la demanda con la pretensión principal de la restitución material, si la víctima está de acuerdo y las recomendaciones señaladas en el numeral 3 de la presente circular.

B. Ocupación

B.1 Ocupación anterior a la declaratoria del área integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parque Natural Regional

El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 indica que, en el caso de bienes baldíos *“se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación”*. En la misma línea, el artículo 75 menciona que *“Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente”*.

Con esto, las personas que fueran explotadoras de baldíos, y se hayan visto obligadas a abandonarlas entre el 1 de enero de 1991, hasta la vigencia de la Ley 1448 de 2011, podrán solicitar la restitución jurídica y material a través de la adjudicación.

Sin embargo, dado que existe la prohibición de adjudicación de baldíos al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales y Parques Naturales Regionales²², debe analizarse la fecha de inicio de la ocupación frente a la declaratoria del área protegida, con el objetivo de determinar la calidad de ocupante y los derechos que de esta condición se derivan.

En este sentido, el ejemplo para ilustrar el caso, serían aquellas solicitudes de restitución que al momento de interponerse, sobre bienes baldíos, estos mutaron su naturaleza a inadjudicables por la declaratoria o ampliación de áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Naturales regionales, caso en el cual se le brindaría el tratamiento como “ocupación anterior a la declaratoria del área protegida” y sería incluido en consecuencia en el RTDAF.

Indica la Unidad de Restitución de Tierras en uno de sus lineamientos²³ que la Entidad “podrá proceder al inicio de estudio o a incluir en el RTDAF, aquellos casos que tienen por objeto predios que aunque en el momento de interponer la solicitud perdieron la calidad

²² Artículo 13 de la Ley 2ª de 1959

²³ En una interpretación pro homine contenida en el literal 1) del numeral 2 del “Lineamiento sobre verificación de requisitos para ocupación” elaborado por la Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras.

de adjudicables, al momento de la ocurrencia de hechos constitutivos de despojo o abandono forzado de tierras, si la tenían”. Lo anterior, según los lineamientos en razón a que las víctimas no están en la obligación jurídica de soportar el cambio o mutación de naturaleza jurídica de dicha área.

Por ejemplo, posteriormente a la expedición de la Ley 1448 de 2011, se ampliaron o declararon las siguientes áreas del Sistema de Parques Nacionales: Primera ampliación del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete (año 2013) segunda ampliación del Parque Nacional Natural Serranía de Chiribiquete (año 2018) Ampliación del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta (año 2023).

De esta manera, aquellos ocupantes de baldíos, titulares del derecho a la restitución en los términos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 que hayan ocupado áreas protegidas correspondientes a áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Regionales Naturales con anterioridad a su declaratoria, son titulares del derecho a la restitución por compensación en especie o equivalente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011²⁴.

Con el fin de realizar este análisis, es preciso determinar con certeza la temporalidad de la ocupación del solicitante, la ocurrencia de los hechos de violencia generadores de despojo o abandono y la fecha de declaratoria del área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional. Para ello, en la siguiente matriz se incluye la información que debe ser objeto de recopilación:

Tabla 3. información a reunir o solicitar.

Para identificar la temporalidad de la ocupación:	Es necesario realizar un estudio de títulos del predio solicitado en restitución: en aquellos eventos en los que se ha abierto un folio de matrícula inmobiliaria para el predio solicitado en restitución, o de conformidad con lo manifestado por el solicitante si no existen antecedentes registrales.
	Solicitar -si existe- a la autoridad ambiental competente la caracterización de ocupantes previa a la expedición del acto administrativo que declara del área protegida
	Solicitar -si existe- información sobre procesos de saneamiento predial en el área protegida, con el objetivo de contrastar con la información entregada por el solicitante o del análisis de los títulos o folios de matrícula existentes, para determinar la ocurrencia de hechos relacionados con la ocupación.

Fuente: Elaboración propia. Equipo socio ambiental Dirección Jurídica, Enero 2024.

B.2 Ocupación posterior o explotadores de baldíos ubicados en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parque Natural Regional

El artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 indica que el Estado colombiano “adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados”. En el caso de bienes baldíos se procederá con “la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación

²⁴ A través de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023 “por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026” en su artículo 22, se adicionó el literal e) al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, que abre la posibilidad de poder solicitar la compensación sobre aquellos bienes baldíos inadjudicables:
Indica este artículo: “Artículo 22°. Adiciónese un literal e) al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, así: *Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación. (...) e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.*”

económica” y que, de no ser posible- indica la Ley, se reconocerá “la restitución por equivalente” previa consulta con el afectado o la compensación correspondiente, cuando no sea posible ninguno de los anteriores medios.

En este sentido, no sería razonable valorar como sujetos no calificados para el derecho a la restitución y por ende no susceptibles de inscripción en el RTDAF aquellas solicitudes de explotadores de baldíos que se superponen con áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Naturales Regionales, simplemente por tratarse de baldíos inadjudicables, más aún, cuando el artículo 97 de la Ley 1448 prevé la posibilidad de suscribir contratos de uso o compensar cuando la solicitud verse sobre un bien de dicha naturaleza. La norma solamente indica “un modo” de configurar el derecho a la restitución cuando se trate de baldíos, el cual sería la adjudicación. Por ende, la calificación del predio como “baldío” o “baldío no adjudicable” no es un factor habilitante para el derecho a la restitución.

Esta actualización en la interpretación y aplicación normativa resulta indispensable para dar cumplimiento a lo dispuesto por parte del Consejo de Estado, quien analizó las circunstancias que configurar la decisión de no iniciar el estudio formal de la solicitud y, en consecuencia, la no inscripción en el RTDAF. Específicamente para el interés de esta Circular las que indican la no procedencia del estudio ni inscripción en el RTDAF en “Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales” y de la misma manera, en “Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales”.

Como lo ha señalado el Consejo de Estado²⁵, la suspensión provisional constituye un instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, dada la presunción de legalidad que los acompaña, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad²⁶
²⁷.

Es así como dicha Corporación resolvió acceder a la solicitud de suspensión provisional de los literales a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 porque a su juicio desconocen el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011²⁸. Según el Consejo de Estado, esta norma no excluye de la titularidad del derecho de restitución a quienes ocupaban baldíos en (i) zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, (ii) áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o (iii) Parques Naturales Regionales.

Adicional a lo antes expuesto, resalta el Consejo de Estado que “el decreto crea una limitación al acceso a la justicia. Indica que no se estudiarán las solicitudes presentadas por víctimas que ocupaban baldíos que estuvieran en zonas de reserva forestal, en el Sistema

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Expediente: 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

²⁶ Sentencia del Consejo de Estado con radicado No. 11001-03-26-000-2014-00101-00 (51754) A, 2016.

²⁷ Sumado a esto, ha indicado la Sección Primera de la misma Corporación que respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, y (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas.

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Publica ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13 A No. 29-24 piso 8 - Teléfonos (601) 3770300 – 4279299 Bogotá, D.C., - Colombia
www.ur.gov.co Siganos en @URestitucion

de Parques Nacionales Naturales o en Parques Naturales Regionales. Así, en contravía del derecho al debido proceso, estas personas no podrán acceder al proceso judicial en el que se debe resolver las pretensiones que puedan tener esas víctimas, en contravía de lo previsto en la ley”.

En síntesis, el Consejo de Estado para decretar dicha suspensión sostuvo los siguientes argumentos: 1) El Decreto crea una limitación al **acceso a la justicia** para aquellas solicitudes presentadas por víctimas que ocupaban baldíos que estuvieran en estas áreas; 2) Resulta en contravía del derecho al **debido proceso** que estas personas no puedan acceder al proceso judicial en el que se debe resolver las pretensiones que puedan tener esas víctimas, dado que el artículo 7 de la Ley 1448 de 2011 señala que se debe garantizar un “**proceso justo y eficaz**” a las víctimas.

De esta manera, y bajo las reglas interpretativas del Consejo de Estado, pasará a exponerse algunas líneas argumentativas relacionadas con el “acceso a la justicia” frente a aquella población víctima que al mismo tiempo es sujeto de especial protección constitucional y que al encontrarse en áreas protegidas como las del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia o Parques Naturales Regionales se encuentran en una posición de vulnerabilidad manifiesta.

Lo anterior, con el propósito de nutrir los argumentos procesales y sustantivos, orientar la construcción de planteamientos que sitúen los argumentos de las demandas en su contexto más amplio traducido al lenguaje de los tribunales; y contribuir al aval de las pretensiones solicitadas. Para el caso en cuestión, exponer criterios y pautas valorativas que permiten sustentar constitucionalmente la intervención del Estado frente a población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y la necesidad de considerar de manera especial dichas condiciones. Sin embargo, estos se incluyen como anexos en la presente circular.

Adicionalmente, el Decreto 1623 del 06 de octubre de 2023²⁹ que incluye disposiciones con la finalidad de garantizar los derechos a las víctimas del conflicto armado, segundos ocupantes, promover ingresos para el Fondo de Tierras y crear un programa de dotación de tierras a favor de población campesina para la producción de alimentos; modifica lo referente a las circunstancias que determinan el no inicio formal de estudio de la solicitud de restitución (Artículo 2.15.1.3.5)³⁰ y en consecuencia la no inscripción en el RTDAF.

Al respecto se indica como circunstancias de no inicio formal las siguientes: 1. “Los hechos de despojo o abandono del bien, cuyo ingreso al registro se solicita, no se enmarquen dentro de los presupuestos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011 sobre la calidad de víctima”; 2. “Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”; 3. “Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que este alterado o simulado deliberadamente condiciones requeridas para su inscripción”; 4. “Cuando se establezca que los hechos victimizantes relacionados por solicitante no tienen un nexo causalidad necesario con el abandono y/o despojo a del objeto de la solicitud”; y

²⁹ Decreto que reglamenta los artículos 91A, 97 literal e de la Ley 1448 de 2011, y 23 del Decreto 902 de 2017 y literal c del artículo 31 de la Ley 160 de 1994

³⁰ Se modifica el numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 de la Parte 15 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015

5. "Cuando se establezca que existe ausencia de la legitimación por parte del solicitante para iniciar la acción restitución señalada en el artículo 81 la Ley 1448 de 2011".

Como es notorio, no se expone como causales inhabilitantes que determinarán el no inicio formal del estudio de la solicitud y en consecuencia la no inscripción en el RTDAF, las superposiciones con áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Naturales Regionales. Es por ende, que en aquellos casos en que la solicitud verse sobre un baldío inadjudicable como en el caso de un área del Sistema de Parques o Parque Natural Regional; el Juez o magistrado de restitución tierras, determinará y analizará las pretensiones de las víctimas frente a la legislación ambiental y agraria, y el cumplimiento de obligaciones de conservación y restauración ambiental, en el marco del derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Ademas de lo anterior, la línea expuesta por el Consejo de Estado, concibe a los "explotadores de baldíos" como sujetos susceptibles del derecho a la restitución cuando hayan sido despojados de sus tierras o se hayan visto obligados a abandonarlas como consecuencia de los hechos señalados en la Ley 1448; además en el RTDAF no solamente se inscribe al sujeto, si no la "relación jurídica" con la tierra, que, para este caso, es la explotación de un baldío inadjudicable.

La "relación jurídica con la tierra", se ha definido y utilizado para englobar el conjunto de conexiones, tratos o uniones heterogéneas que definen de qué manera se ha expresado la voluntad de una persona frente a un bien, las cuales ha sido regulados mediante disposiciones legales o consuetudinarias en donde se terminan los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones³¹. En otras palabras, "la relación jurídica con la tierra" o "los sistemas de tenencia de la tierra" determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias. Estas relaciones pueden estar bien definidas legalmente o al mismo tiempo ir desarrollándose bajo estructuras no previstas por la normatividad. En Colombia, actualmente no solamente se reconoce "la propiedad", como institución predominante que refleja el derecho real de dominio frente a un bien, sino, se han reconocido otras formas de tenencia de la tierra, como la posesión, o explotación de baldíos.

Bajo lo expuesto, la relación jurídica que se ha configurado entre una persona y un predio inadjudicable, no puede desconocerse solamente por el hecho de que este predio no sea susceptible de adjudicación. Existe por tanto una relación jurídica con el predio, que a pesar que no configure la posibilidad de adelantar una restitución material o una adjudicación, si sería susceptible de configurar la capacidad de exigir frente a un juez de restitución de tierras pretensiones frente al acceso a tierra con vocación agraria.

Con esto, en el evento en que se determine que la ocupación del solicitante inició con posterioridad a la declaratoria del área integrante al Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional, áreas estas, que al momento de la ocupación gozaban del atributo de inadjudicabilidad; en el marco de lo dispuesto en los artículos 72, 75, 77 y 97 de la Ley 1448 de 2011, el solicitante no sería titular del derecho a la adjudicación, pero sí del acceso al proceso de restitución, toda vez que la evidencia de que la ocupación sea

³¹ Estudios sobre Tenencia de La Tierra- Tenencia de La Tierra y Desarrollo Rural- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación- FAO, Roma, 2003.

posterior a la declaratoria del área no implica una limitación para acceder al proceso judicial en el que se debe resolver las pretensiones que puedan tener esas víctimas.

Bajo el amparo de derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, se espera, frente a las personas que han sido víctimas del conflicto armado y despojadas de sus tierras en un contexto fáctico específico (ocupación posterior en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional) un trato garantista e igualitario, a la hora de aducir sus pretensiones frente a las demás situaciones fácticas. Un trato diferente en la protección judicial por parte de las normas procesales a las personas víctimas del conflicto armado al reclamar sus tierras perdidas, solamente por tratarse de que su ocupación se hizo en un área protegida inadjudicable, desconocería la misma naturaleza de los procesos jurisdiccionales como espacio creado para la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello, el proceso de restitución de tierras.

En línea con lo expuesto, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, por lo que reconoce, a los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional (Corte Constitucional, C-077, 2017). Tesis que fue posteriormente amparada constitucionalmente por el artículo 64 de la constitución, que indica, dentro de otros aspectos que: “El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”.

Lo anterior, como expresión del Acto Legislativo 01 de 2023 que manifestó al respecto: “El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde Un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derecho”.

Con esto, el acceso a un proceso de restitución de tierras para aquella población campesina víctima en áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Regionales, configura una de las expresiones del desarrollo jurisprudencial y constitucional del campesino, como sujetos de especial protección.

Es por ende que se plantea como medidas especiales a solicitar en función de los derechos de las víctimas, pese a que no sería posible la restitución del predio objeto de despojo, medidas tendientes a aliviar las tensiones existentes entre el deber de protección ambiental y los derechos de las víctimas. A saber: i) un concurso interinstitucional para garantizar, dentro de otros aspectos, acceso a una oferta social que permita superar la posición de vulnerabilidad ii) La no implementación de medidas intempestivas y policivas que tiendan a profundizar las condiciones de vulnerabilidad.

GJ-FO-05
V.4

La presencia de campesinado en las áreas del Sistema de Parques Nacionales³² ha evidenciado una compleja estructura de elementos que interactúan y se relacionan entre sí: por un lado, población que se ha asentado en el territorio mediante procesos de colonización y explotación, lo que ha redundando en la construcción de una relación histórica con el espacio material que han ocupado y/o usado, y en consecuencia el desarrollo de procesos adaptativos, que se han manifestado en prácticas productivas, sostenibles, no sostenibles, y expresiones socioculturales a lo largo del tiempo; de otra parte, el territorio, en el que se han identificado objetivos de conservación, los cuales pretenden alcanzarse mediante estrictos regímenes legales, además precarios esquemas de gobernanza estatal y comunitario, asociado a procesos de desplazamiento y conflicto armado ³³.

Bajo las anteriores dinámicas, las autoridades ambientales han diseñado, e implementado medidas especiales y transitorias de manejo con la participación de las familias y comunidades campesinas involucradas. Esto con el propósito de considerar, y en ningún caso agravar o acentuar, las condiciones de vulnerabilidad de las familias y comunidades. Estos mecanismos han buscado resolver el conflicto entre el uso actual y no permitido de la tierra y su vocación o afectación, en el entretanto se concretan las soluciones de Estado estables y duraderas para la población vía acciones de adquisición de predios o mejoras y programas de reasentamiento, entre otros.

La construcción y diseño de estas medidas como: Acuerdos de conservación o de restauración ecológica participativa, entre otras, han requerido el desarrollo de una línea base de información cualitativa y cuantitativa por parte de las autoridades ambientales, como censos o caracterizaciones de la población ocupante. Información de suma relevancia, dado que el propósito de este enfoque de derechos que se pretende desarrollar con la presente Circular es ingresar solicitudes para aquella población cuya ocupación posterior a la declaratoria del área protegida haya sido identificada y caracterizada previamente por Parques Nacionales o la Autoridad Ambiental Regional competente.

En conclusión, una vez verificado que la víctima cumple con la totalidad de requisitos de la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios, e iniciado el estudio formal de la solicitud es viable proceder con el RTDAF, con la consecuente presentación de demanda ante el juez de restitución.

³² En el Censo Nacional Agropecuario –CNA, se reportan cerca de 17.000 unidades de producción agropecuaria dentro del SPNNC (departamento administrativo nacional de estadística [DANE], 2014). Según este mismo censo, el 65,0 % del total de la población residente en el área rural dispersa censada en el SPNNC se clasifica en situación de pobreza. sobre las actividades que realiza esta población, según el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS 2019) la actividad pecuaria presenta gran relevancia para la población con actividades productivas al interior de las áreas del SPNNC.

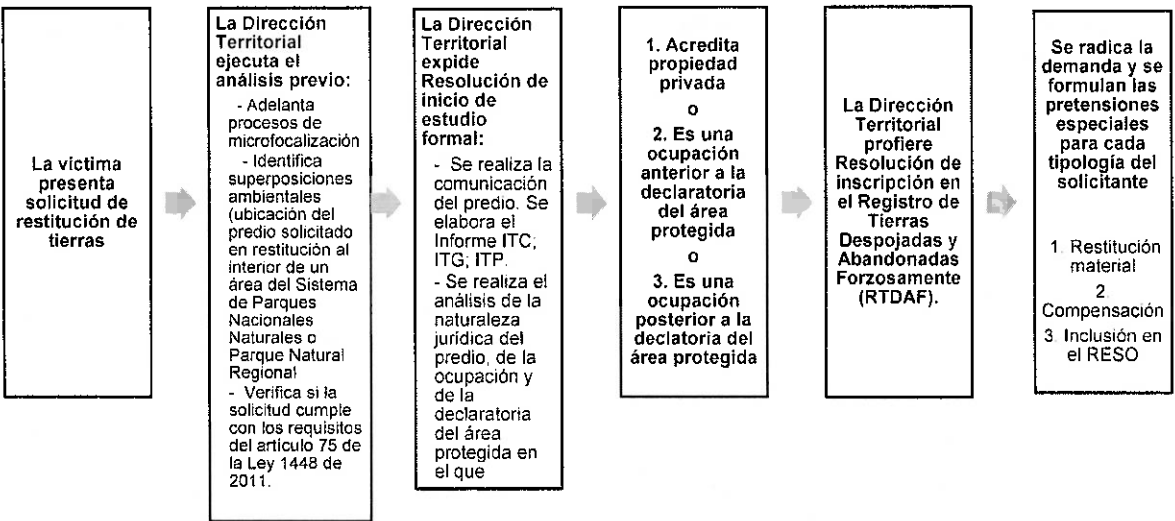
³³ De acuerdo con De Pourcq, Thomas, Van Damme y León (2017) existen cinco fuerzas motrices que contribuyen a desatar estos conflictos: i) el énfasis histórico de los enfoques de la política ambiental en torno a la conservación de la naturaleza ii) la precaria capacidad administrativa de las áreas del SPNNC; ii) la ausencia de claridad y coherencia en las apuestas del Estado; vi) el conflicto armado; y v) la débil capacidad de las organizaciones comunitarias. Así mismo estos autores identifican las siguientes causas originarias del conflicto socio-ambiental, las cuales operan de forma sinérgica: Desplazamiento forzado; deficiencia en la participación local; exclusión social; limitaciones y exclusión en el uso de bienes y servicios ambientales; y empobrecimiento.

Resulta necesario diferenciar la figura de los acuerdos de conservación a la que se hace referencia, de los acuerdos de uso consagrados en el artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo, en la medida en la que los primeros corresponden a:

1. Medidas de manejo optativas realizadas por parte de las autoridades ambientales que no corresponden a los contratos de aprovechamiento o contratos de uso de predios baldíos de la Nación inadjudicables consagrados en el numeral 9 del artículo 1 de la Ley 160 de 1994, reglamentados por el Acuerdo 058 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras “Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables”, modificado por el Acuerdo 118 de 2020 y el Acuerdo 315 de 2023.
2. La apuesta de estos acuerdos – según las autoridades ambientales- ³⁴es frenar la alteración de los ecosistemas de las áreas protegidas y lograr restaurar, recuperar o rehabilitar las áreas alteradas, con la población que habita y hace uso de las áreas, dirigidos a la restauración ecológica de las áreas intervenidas, así como al cumplimiento de sus finalidades a través del desarrollo de otras actividades permitidas.
3. Los proyectos o iniciativas desarrollados a través de los acuerdos, responden a los principios administrativos de planeación y de evaluación ambiental previa y redundan en los objetivos de recuperación, control y conservación de las áreas.
4. El contenido de los acuerdos depende del diseño de cada proyecto, dado que se celebran de conformidad con el marco jurídico que regula las actividades al interior de las áreas protegidas y los lineamientos técnicos para el desarrollo de las mismas.
5. Los acuerdos no eximen de las autorizaciones que se requieran según la normatividad que regula el desarrollo de actividades al interior de las áreas protegidas.
6. Los acuerdos NO implican reconocimiento de derechos sobre la tierra, buscan el desmonte gradual y total de la actividad no permitida, la recuperación ambiental del área protegida y, no debe generar condiciones que incentiven de incremento poblacional o estabilización al interior de las áreas.

En resumen:

Diagrama de flujo. Ruta del proceso de restitución en Parques Nacionales Naturales.



Fuente: Elaboración propia. Equipo socio ambiental Dirección Jurídica, Enero 2024.

³⁴ Resolución 247 de 2007 emitida por PNNC

3. Consideraciones y recomendaciones para las demandas

Con fundamento en el análisis expuesto, se considera importante elevar al Juez de restitución las siguientes pretensiones:

Para el caso de los predios que ostentan propiedad privada en áreas del Sistema de Parques Nacionales de Colombia

- Se sugiere como pretensión principal, solicitar la restitución material del predio objeto de demanda, siempre y cuando la víctima haya consentido y esté de acuerdo con las limitaciones ambientales de estas áreas protegidas.
- Se sugiere como pretensión accesoria solicitar a la autoridad ambiental competente – Parques Nacionales para el caso de las áreas del Sistema de Parques Nacionales o la Corporación Ambiental Regional- que como entidad que administra y maneja el área protegida revise el grado de afectación que implica la imposición de ciertas limitaciones o cargas al ejercicio del derecho a la propiedad privada; caso en el cual, cuanto se afecte el núcleo esencial del derecho de propiedad, es decir, cuando no pueda ser explotado mediante las actividades permisibles, se adquiera la propiedad mediante compra³⁵.
- Frente al caso de poseedores que cumplan con los requisitos para solicitar la declaración de pertenencia de un predio de propiedad privada que se encuentre al interior de un área integrante del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional; este podrá ser inscrito en el RTDAF, y en consecuencia se sugiere solicitar la prescripción adquisitiva de dominio sobre el inmueble a favor de la víctima.
- Ordenar a las Fuerzas Militares la suspensión de los procedimientos policivos o que impliquen el uso de la fuerza, ordenados bajo sus competencias hasta tanto se resuelvan los procesos de restitución y se garantice la medida de restitución material.
- En el evento en que el propietario haya suscrito algún tipo de acuerdo con la autoridad ambiental competente; se sugiere solicitar que esta última de continuidad a este tipo de medidas de manejo especiales y transitorias hasta tanto se resuelva la restitución material.
- Se sugiere ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la autoridad ambiental competente la implementación de incentivos a la conservación, como esquemas de Pagos por Servicios Ambientales, a efectos de apoyar la protección de estas zonas sometidas a régimen estrictos de conservación y el sustento económico para la víctima.

Para el caso de las ocupaciones que datan con anterioridad a la declaratoria del área protegida

- Se sugiere como pretensión principal: Se ordene la compensación, de acuerdo al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, adicionado por el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023.

³⁵ Regla extraída de la sentencia la Corte Constitucional C-649 de 1997

- Se sugiere incorporar como prueba dentro del proceso: el plan de manejo del área protegida, resoluciones de declaración, ampliación, resoluciones de registro ante el RUNAP del área protegida (Para el caso de los Parques Naturales Regionales), así como información referente a procesos de ocupación, caracterización de la población y saneamiento predial. Lo anterior tanto como información a aportar dentro de la demanda en el caso que esta haya sido remitida por parte de la autoridad ambiental, o como solicitud al despacho en caso que la autoridad ambiental no lo haya aportado.
- Ordenar a las Fuerzas Militares la suspensión de los procedimientos ordenados bajo sus competencias hasta tanto se resuelvan los procesos de restitución frente a la medida por compensación.
- En el evento en que el ocupante haya suscrito algún tipo de acuerdo con la autoridad ambiental competente; se sugiere solicitar que esta última de continuidad a este tipo de medidas de manejo especiales y transitorias hasta tanto se resuelva el proceso de restitución.
- Se sugiere ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la autoridad ambiental competente la implementación de incentivos a la conservación, como esquemas de Pagos por Servicios Ambientales, entre otros, a efectos de apoyar la protección de estas zonas sometidas a régimen estrictos de conservación y el sustento económico para la víctima.

Para el caso de las ocupaciones que datan con posterioridad a la declaratoria del área protegida

- Se sugiere como pretensión principal: se ordene la compensación, de acuerdo al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, adicionado por el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023.
- Como pretensión subsidiaria a la anterior, y en caso de no acceder a la compensación, se ordene a la ANT que ingrese en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) al solicitante o solicitantes, en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus normas reglamentarias con la finalidad de que se garantice a la víctima el acceso a tierras.
- En el evento en que Parques Nacionales Naturales de Colombia o la autoridad ambiental regional con jurisdicción en el área protegida haya celebrado acuerdos transitorios con población víctima para mantener o mejorar el estado de conservación de las áreas dirigidos a la recuperación, restauración ecológica y/o conservación de estas áreas protegidas; se sugiere solicitar como pretensión adicional dirigida a las Fuerzas Militares: el respeto y atención a estas medidas de manejo especiales, hasta tanto se le pueda garantizar a esta población el acceso definitivo a tierras. Lo anterior, teniendo en cuenta que este tipo de acuerdos son medidas de manejo especiales y adaptativas que buscan resolver el conflicto entre el uso actual y no permitido de la tierra y su vocación o afectación, en el entretanto se adelantan programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población víctima en zonas aptas para su proyecto de vida.

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Pública ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13 A No. 29-24 piso 8 - Teléfonos (601) 3770300 – 4279299 Bogotá, D.C. - Colombia
www.ur.gov.co Siganos en: @URestitucion

- Cuando se haya celebrado acuerdos; se sugiere solicitar como pretensión adicional dirigida a las Fuerzas Militares: el respeto y atención a estas medidas de manejo especiales, hasta tanto se le pueda garantizar a esta población el acceso definitivo a tierras.

Lo anterior, teniendo en cuenta que este tipo de acuerdos optativos son medidas de manejo especiales y adaptativas que buscan resolver transitoriamente el conflicto entre el uso actual y no permitido de la tierra y su vocación o afectación, en el entretanto se adelantan programas de reasentamiento, estabilización socioeconómica y atención integral de la población víctima en zonas aptas para su proyecto de vida.

- Se sugiere solicitar como pretensión accesoría, dirigida a las Fuerzas Militares, dadas sus competencias establecidas en la Ley 1333 de 2009 y Ley 99 de 1993 frente al apoyo a las autoridades ambientales, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que: los tratamientos interinstitucionales, y medidas dirigidas a la población campesina víctima y ocupante en estas áreas protegidas, para el desarrollo de alternativas de compra, reubicación, relocalización y estabilización de la población en las zonas de influencia u otras zonas que posean vocación para el desarrollo integral de la población, así como el desarrollo de proyectos productivos fuera de estas áreas, ordenamientos prediales e incentivos a la conservación como esquemas de pagos por servicios ambientales, bosques de paz, entre otros; se realicen de manera “gradual y progresiva”, no de forma “abrupta” e “intempestiva”, en donde se atienda el principio de planificación y de participación de la sociedad civil. Lo anterior con el propósito que las intervenciones estatales no lesionen desproporcionadamente el derecho al mínimo vital o a la subsistencia, ni la identidad cultural fundamentada en la relación de las víctimas con el territorio.
- Se sugiere ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la autoridad ambiental competente la implementación de incentivos a la conservación, como esquemas de Pagos por Servicios Ambientales, entre otros, a efectos de apoyar la protección de estas zonas sometidas a régimen estrictos de conservación y el sustento económico para la víctima.

5. Conclusiones

1. Se determina la viabilidad de adelantar la inscripción en el RTDAF para aquellas solicitudes sobre predios que se superponen con áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales; siempre y cuando se cumplan los requisitos de la Ley 1448 de 2011.
2. Es procedente la inscripción en el RTDAF, cuando el solicitante acredite propiedad privada en los términos de la normatividad agraria vigente al momento de la declaratoria del área protegida, es decir, con título originario o con cadenas de pleno dominio en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

GJ-FO-05
V.4

3. Cuando se trate predios que acrediten propiedad privada; se sugiere solicitar como pretensión principal la restitución material del bien objeto de la demanda. Lo anterior siempre y cuando la víctima así lo manifieste respecto al conjunto de limitaciones y restricciones en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales.

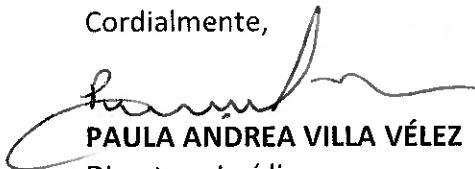
4. En los casos en que la víctima acredite propiedad privada sobre el bien objeto de la solicitud, y que el dominio del predio derive de un título originario expedido con posterioridad a la declaratoria del área protegida (bien sea área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional), es procedente la inscripción en el RTDAF, dado que el título originario no ha perdido su eficacia legal y en atención a la presunción de legalidad de los actos administrativos.

Es procedente la inscripción en el RTDAF para aquellas solicitudes sobre predios cuya historia de dominio refleja que la ocupación data con anterioridad a la declaración del área protegida; siempre que se cumplan los demás requisitos de la Ley 1448 de 2011. Lo anterior, independiente de que los hechos victimizantes hayan ocurrido antes o después de la declaración del área protegida. En este caso, se solicitará la compensación de acuerdo a lo consagrado en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, adicionado por el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023 y el decreto 1623 de 2023.

5. Teniendo en cuenta que, en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y Parques Naturales Regionales existe la prohibición de adjudicación de baldíos en su interior; además, la figura de contratos de uso no se ha reglamentado o autorizado para este tipo de áreas protegidas; no es procedente la pretensión principal de restitución material para el caso de explotadores de baldíos cuya ocupación data con posterioridad a la declaratoria del área protegida. En cuyo caso se sugiere como pretensión principal: Se ordene la compensación y como pretensión subsidiaria ordenar a la ANT que ingrese en el RESO a los solicitantes con la finalidad de que las víctimas tengan un mecanismo de acceso a tierras.

6. Se inscribirán las solicitudes de restitución que versen sobre predios baldíos al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales y Parques Naturales Regionales, en virtud de lo dispuesto por el Consejo de Estado en decisión con respecto a la suspensión de las letras b y c el numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural; y en virtud de lo dispuesto por el Decreto 1623 del 06 de octubre de 2023, que reglamentó la Ley 2294 de 2023. Lo anterior con el propósito de que a través del proceso de restitución de tierras las víctimas puedan acceder a la administración de justicia, gozar del derecho al debido proceso y garantizar un proceso justo y eficaz.

Cordialmente,



PAULA ANDREA VILLA VÉLEZ
Directora Jurídica.

Anexos: N/A

Copia: N/A

Proyectó: *Angela María Suarez -Contratista, Equipo Ambiental y Socioambiental*

Revisó: *Laura González - Líder equipo de Lineamientos y Estrategia Jurídica*

VoBo: *Carolina Builes Jiménez – Asesora Dirección Jurídica*

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Publica ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

ANEXO 1.

Contenido y alcance derecho de acceso a la administración de justicia frente a ocupaciones posteriores en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parque Natural Regional inscrito en el RUNAP

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución: Este indica que se garantiza el derecho de toda persona para “acceder a la administración de justicia”; lo que se ha entendido como la posibilidad de todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional³⁶.

Por medio de su ejercicio se pretende garantizar la prestación jurisdiccional a todos los individuos, a través del uso de los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico³⁷. De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, por lo que constituye a su vez uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales y de esta forma se protejan y hagan efectivos sus derechos.

La teoría Francesa del Derecho Administrativo³⁸ menciona frente al acceso a la administración de justicia, que el proceso judicial ostenta también los rasgos de un servicio público, dado que la función jurisdiccional es una actividad técnica puesta al servicio de los particulares, para ayudarles en la consecución del fin que persiguen; de esta forma, las normas que regulan este servicio público tienen como finalidad satisfacer los fines que persiguen los particulares.

Así, y bajo el amparo de este Derecho Fundamental, se espera, frente a las personas que han sido víctimas del conflicto armado y despojadas de sus tierras en un contexto fáctico específico (ocupación posterior en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parque Natural Regional) un trato garantista e igualitario, a la hora de aducir sus pretensiones frente a las demás situaciones fácticas. Un trato diferente en la protección judicial por parte de las normas procesales a las personas víctimas del conflicto armado al reclamar sus tierras perdidas, a si sean en áreas inadjudicables, desconocería la misma naturaleza de los procesos jurisdiccionales como espacio creado para la satisfacción de los intereses jurídicos socialmente relevantes, siendo el medio constitucionalmente instituido para ello.

Sujetos de especial protección constitucional

Se ha definido por la Corte Constitucional que la condición de sujetos de especial protección, la ostentan aquellas personas que debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva (Sentencia T-293 de 2017).

Por esto, se ha establecido³⁹ que entre los grupos de especial protección se encuentran, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan según el Consejo de Estado⁴⁰ “a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos”, a fin de garantizar “la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas” a favor de los grupos mencionados.

³⁶ Sentencia T-799 de 2011

³⁷ Sentencia T-608 de 2019

³⁸ Héctor E. Lama More. Acerca de la relación jurídica procesal y las defensas del demandado

³⁹ Sentencia T-348 de 2016 Corte Constitucional de Colombia

⁴⁰ Fallo 03131 de 2018 Consejo de Estado

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Publica ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Carrera 13 A No. 29-24 piso 8 - Teléfonos (601) 3770300 – 4279299 Bogotá, D.C., - Colombia
www.urt.gov.co Síguenos en: @URestitucion

En esta misma línea, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la estrecha relación entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, por lo que reconoce, a los campesinos y trabajadores agrarios como sujetos de especial protección constitucional (Corte Constitucional, C-077, 2017). Tesis que fue posteriormente amparada constitucionalmente por el artículo 64 de la constitución, que indica, dentro de otros aspectos que: “El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales”⁴¹.

En este fallo la Corte también señala que la protección jurídica del derecho al acceso a la tierra de los campesinos, como sujetos de especial protección, tiene las siguientes dimensiones: “(i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial” (Corte Constitucional, C-077, 2017).

Competencia de la Agencia Nacional de Tierras para brindar mecanismos de acceso a tierras a ocupantes en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Regionales

La Agencia Nacional de Tierras- ANT, es la máxima autoridad de tierras de la Nación, cuyo propósito es ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. Mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, se dispuso la creación de la Agencia Nacional de Tierras, como una agencia estatal principalmente encargada de “Gestionar el acceso progresivo a la tierra como factor productivo”.

En línea con estas funciones y competencias en materia de tierras, la Corte afirmó que “si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad” (Sentencia C-595 de 1995)

Igualmente afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”; que “ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas” y que “la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas” (Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012)

Bajo este panorama descrito, el Decreto-ley 902 de 2017⁴² dispuso, en su artículo 4, como “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito” a los “campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente” priorizando según indica el Decreto “a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada”.

Especialmente indica, que serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito “quienes (...), sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”.

Medidas especiales a favor de las ocupaciones posteriores teniendo en cuenta la vulnerabilidad de la población colono-campesina

⁴¹ Acto legislativo 01 de 2023 “Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”.

⁴² Decreto que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral

La aplicación del régimen de prohibiciones y limitaciones en las áreas del Sistema de Parques Nacionales o Parques Naturales Regionales no podría realizarse como una orden legal de ruptura automática de los grupos humanos asentados en estas áreas con su entorno⁴³; tampoco podría llevar a situaciones extremas que pongan en riesgo las condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación.

Es por ende que se plantea como medidas especiales a solicitar en función de los derechos de las víctimas, pese a que no sería posible la restitución del predio objeto de despojo, medidas tendientes a aliviar las tensiones existentes entre el deber de protección ambiental y los derechos de las víctimas. A saber: i) un concurso interinstitucional para garantizar, dentro de otros aspectos, acceso a una oferta social que permita superar la posición de vulnerabilidad ii) La no implementación de medidas intempestivas y policivas que tiendan a profundizar las condiciones de vulnerabilidad.

Lo anterior teniendo en cuenta que, aun existiendo razones de interés general, inclusive relacionadas con la protección de áreas de especial relevancia ecológica, decisiones públicas como la reubicación de un asentamiento humano, el cambio de sus condiciones de vida o la restricción de las actividades, no pueden ponerse en práctica de un momento a otro o al margen de las comunidades afectadas.

Para la implementación de tales decisiones resultaría constitucionalmente necesario, convocar toda la oferta institucional a efectos de garantizar el acceso a tierra productiva y el desarrollo de proyectos en áreas viables para su realización, pues los conflictos sociales por usos prohibidos y ocupaciones indebidas en las áreas protegidas por parte de población vulnerable requieren para su solución del concurso de acciones de diversas entidades del Estado⁴⁴, pues la solución trasciende la órbita de actuación de la autoridad administradora del área protegida⁴⁵.

Someter a la población campesina que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad⁴⁶ permanecer en estas áreas de conservación estricta, no permitiría la realización del pleno de sus derechos y, en la práctica conduce a la imposibilidad o precariedad de sus condiciones y el no acceso a bienes y servicios que permiten realizar sus proyectos de vida, como servicios básicos. Dadas las anteriores dificultades en las áreas protegidas como las del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales Regionales, es necesario buscar soluciones integrales del Estado en el marco

⁴³ Sobre la relación entre las personas, y las áreas protegidas, señala FAO (2012) que los recursos naturales constituyen Sistemas Socioecológicos cuyo manejo requiere de medidas especiales e integrales inherentes a su complejidad. Estos sistemas están conformados por un subsistema biofísico que incluye no solo a los recursos naturales sino también a su contexto ambiental y un subsistema social que incluye aspectos culturales, económicos, políticos y éticos (Berkes y Folke, 1998; Perry et al., 2010).

En este sentido, Ostrom (2009) menciona la existencia de cuatro subsistemas: el recurso (p. ej. área protegida); 2) las unidades de recursos (p. ej. árboles, arbustos y plantas en el área protegida); 3) el sistema de gobernanza (p. ej. el gobierno, normas específicas relacionadas con su uso, y estructura de dichas reglas); y 4) usuarios (p. ej. individuos que utilizan el parque para sustento, recreación, o a efectos comerciales). Es por ende, que FAO (2012) advierte que una gestión sectorizada y enfocada en cada subsistema de manera aislada, no ha sido del todo exitoso, generando la disminución de los recursos y la aparición de conflictos entre distintas actividades extractivas.

⁴⁴ A manera de ejemplo, en la sentencia T 605 de 2015 (pescadores en el PNN Tayrona) la Corte Constitucional señaló que: “se pone de manifiesto la necesidad de generar urgentemente acciones de carácter interinstitucional para lograr que las diversas entidades estatales, de acuerdo con sus competencias, atiendan las diferentes situaciones sociales en las que se encuentran las familias de los pescadores”. También reconoce que “Teniendo en cuenta que la determinación de competencias en materia de gestión social y desarrollos productivos no es una tarea sencilla, precisamente debido a las limitaciones presupuestales y a la asignación de recursos y subsidios con destinación específica y previa convocatoria, se ordenará: “...las medidas de conformación de mesas y planes interinstitucionales que se detallan en la parte dispositiva del fallo.

⁴⁵ En la sentencia T 606 de 2012 la Corte señaló: “Dentro de las medidas de compensación ordenadas por la Corte en favor de las personas afectadas por una medida administrativa o la implantación de una política ambiental se encuentran: (i) el diseño de planes razonables de reubicación laboral, (ii) la creación de programas de formación para que las personas desalojadas puedan desempeñarse en otra actividad económica y (iii) el acceso a créditos blandos y a insumos productivos, lista que no puede considerarse cerrada o taxativa en virtud de la obligación de evaluar la situación específica de cada caso.”

⁴⁶ La Corte Constitucional en sentencias como la T 244 de 2012 y T 606 de 2015 ha señalado que “La vulnerabilidad es entendida como “...un proceso multidimensional que confluente en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...”. Desde esta perspectiva, el estado de vulnerabilidad está relacionado con circunstancias que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia; y (ii) lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que está expuesto por situaciones que lo ponen en desventaja en sus activos”.

del ordenamiento jurídico, institucional y territorial, y en coherencia con la vocación de la tierra y el objetivo de cierre de frontera agrícola⁴⁷.

Especialmente en los paisajes y ecosistemas intervenidos y transformados es en donde se hace perentorio implementar estrategias de conservación activas y no meramente policivas o represivas, y es cuando la posibilidad de implementar estrategias interinstitucionales que consideren las necesidades, potencialidades y particularidades de los administrados, y así dar tratamientos adaptados y eficientes a situaciones especiales (o material y fácticamente diferenciadas), sensibles y complejas; por lo que las autoridades públicas deben atender las condiciones históricas y de contexto del asentamiento de los sujetos o comunidades y sus particularidades, considerando que es deber del Estado proteger la dignidad humana de los conglomerados en estado de indefensión o vulnerabilidad.

⁴⁷ Es necesario admitir la existencia de conflictos entre distintos derechos y principios constitucionales, pero que esas oposiciones no deben llevar a anular, a nivel abstracto, algunos de los derechos o de los principios, puesto que todos siguen siendo válidos e importantes para la preservación de la democracia y la protección de la dignidad humana, por lo cual el llamado “contenido esencial” de los derechos concurrentes debe ser protegido. El juez debe entonces intentar resolver el caso, en lo posible, satisfaciendo las exigencias normativas derivadas de los derechos en conflicto, en virtud del llamado principio de armonización concreta o concordancia práctica, pero si ello no es posible, debe establecer, teniendo en cuenta las características del caso concreto, cuál derecho tiene precedencia sobre los otros”. LA “UNI-DI-VERSALIDAD” DE LOS DERECHOS HUMANOS: CONFLICTOS ENTRE DERECHOS, CONCEPTOS DE DEMOCRACIA E INTERPRETACIÓN JURÍDICA. Rodrigo Uprimny Profesor Facultad de Derecho Universidad Nacional de Colombia. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_48.pdf

GJ-FO-05
V.4

Clasificación de la Información: Publica ☐ Reservada ☐ Clasificada ☒

Fecha de aprobación: 28/12/2018

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central