

Bogotá D.C., 30 de diciembre de 2024

CIRCULAR DJR 009 DE 2024

PARA: FUNCIONARIOS Y COLABORADORES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS (UAEGRTD)

DE: PAULA ANDREA VILLA VELEZ.
DIRECTORA JURÍDICA DE RESTITUCIÓN

ASUNTO: Lineamientos generales para el análisis de solicitudes de restitución de tierras que presentan superposición con las siete (07) áreas de reserva forestal creadas a través del artículo 1 de la Ley 2ª de 1959, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023 y el Decreto 1623 de 2023.

Cordial saludo,

Le corresponde a la Dirección Jurídica de Restitución en el marco del cumplimiento de sus funciones¹, entre otras, asesorar a las dependencias frente a los temas jurídicos propios de la Unidad y actualizar, compilar y organizar la normatividad y jurisprudencia con el fin de unificar criterios para la interpretación y aplicación sustancial.

En consecuencia, teniendo presentes las modificaciones normativas, introducidas por el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la vida) y el Decreto No. 1623 de 06 de octubre de 2023², se hace necesario brindar instrucciones claras y concretas en relación con la ruta jurídica para abordar las solicitudes de restitución de tierras que se traslapan con las siete (07) Áreas de Reserva Forestal creadas por medio del artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, a saber: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

1. Justificación de la necesidad de la Circular.

De conformidad con el Diagnóstico Socioambiental³, en el cual se detalla el análisis completo de superposiciones entre solicitudes de restitución de tierras existentes a nivel nacional y diferentes categorías ambientales, se pudo establecer que, con corte a 09 de septiembre de 2024, la Unidad cuenta con un total de 27.181 solicitudes superpuestas con áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. De ellas, 11.483 se ubican en áreas sin microfocalizar, 15.698 se ubican en zonas microfocalizadas, y de estas, 5.976 se encuentran etapa administrativa (análisis previo, inicio de estudio formal, en pruebas).

Al evidenciar este tipo de superposiciones, se pueden presentar diferentes rutas atendiendo a la relación jurídica del solicitante de restitución con el predio, las cuales serán desarrolladas en el presente documento, como es el caso de los bienes baldíos al interior de estas áreas, que, al

¹ En virtud de los numerales 12 y 14 del artículo 16 del Decreto 4801 de 2011, es competencia de la Dirección Jurídica de Restitución “Asesorar a la Dirección y demás dependencias en los temas jurídicos propios de la Unidad, para definir criterios unificados en la interpretación y aplicación de la ley” y “Actualizar, compilar y organizar la normatividad y jurisprudencia correspondiente a asuntos de la Unidad y del Sector, y procurar su divulgación y debida aplicación, definiendo la posición jurídica de la Unidad frente a la nueva legislación.”

² 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.

³ Elaborado por el Equipo Ambiental y Socioambiental de la Dirección Jurídica de Restitución, con base en la información geográfica almacenada en la Base de datos geográfica de la URT con corte al 09 de septiembre de 2024.

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

presentar una prohibición de adjudicabilidad⁴, nos plantea algunos interrogantes en relación con la manera a proceder ante la modificación del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015⁵, llevada a cabo por el artículo 3 del Decreto 1623 de 06 de octubre de 2023⁶, en el que se suprimió como causal para el no inicio de estudio formal de la solicitud de restitución y en consecuencia la no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, “a) *La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción*”.

Recordemos en este punto, que el Consejo de Estado, mediante Auto de 22 de febrero de 2023, ordenó 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, y una vez efectuado el análisis por parte de esta Dirección se profirió la Circular 003 de 01 de junio de 2023, a fin de garantizar la protección de los derechos de las víctimas y de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional que pudiera garantizar los postulados de la decisión de la alta corte.

Finalmente, en Sentencia de 11 de septiembre de 2024, el Consejo de Estado declaró la “*nulidad de parcial de los apartes de las letras 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, que fue modificado por el Decreto 440 de 2016.*”⁷, manteniendo los fundamentos que dieron lugar a la medida cautelar.

Suprimida definitivamente esta causal del ordenamiento jurídico⁸, se reafirma la necesidad de definir las rutas a seguir para adelantar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF de aquellas solicitudes de restitución que versan sobre predios superpuestos con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, que permita a las víctimas del conflicto armado las garantías de los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso constitucional.

Lo expuesto, siempre con la condición de allegar a los Jueces y Tribunales Especializados en Restitución de tierras, la mayor cantidad de insumos probatorios, que permitan tomar las decisiones que en derecho correspondan, en concordancia con lo dispuesto en la Circular 002 de 2022 de la Dirección Catastral y de Análisis Territorial -DICAT, que nos delimita una vigencia de dos (02) años desde la expedición de los insumos catastrales para la inscripción en el RTDAF, por lo que es preciso adelantar el trámite de restitución y la solicitud de sustracción dentro de este término, a fin de evitar que estos insumos pierdan su vigencia.

Aunado a lo anterior, se hace necesario identificar en qué casos se puede dar aplicación al literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, que fue adicionado a través del 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*”, en el que se indica la posibilidad de solicitar la compensación cuando se trata de

⁴ Decreto 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”. Art. 209: “*No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal. (...)*”.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, artículo previamente modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016.

⁶ 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.

⁷ Sentencia, once (11) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Radicación 11001-03-26-000-2022-00157-00 (68820). “*La sala se pronunciará de fondo porque la nulidad simple puede ser interpuesta en cualquier tiempo y a pesar de que la norma demandada haya sido derogada. Como se indicó recientemente, <<la nulidad es un mecanismo corrector de vicios en la validez, independientemente de la consideración de la vigencia y eficacia de la norma cuestionada>>*”.

⁸ A partir de la entrada en vigencia del Decreto 1623 de 06 de octubre de 2023.

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.urf.gov.co Síguenos en: @URestitucion

inmuebles baldíos inadjudicables, situación en la que se encontrarían los predios solicitados que no son susceptibles de ser presentados en sustracción o cuyo pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental, sea resuelto de manera negativa.

2. La Justicia Transicional como principio de interpretación en la restitución.

Es importante mencionar que el estudio efectuado que permitió determinar los lineamientos generales para el análisis de solicitudes de restitución de tierras que presentan superposición con las siete (07) Áreas de Reserva Forestal creadas a través del artículo 1° de la Ley 2ª de 1959, en virtud de lo establecido en el Decreto 1623 de 2023, se realizó en el marco de la justicia transicional como principio general de la restitución.

De conformidad con lo expuesto en el Artículo 8 de la Ley 1448 de 2011, la justicia transicional busca hacer un tránsito de escenarios de violencia generalizada y conflicto armado a la consecución de la paz, teniendo en cuenta de manera imperativa la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, sin desconocer los elementos de enfoque diferencial para atender las particularidades de diferentes comunidades y colectivos, entre ellos el campesinado como sujeto de especial protección constitucional debido a su vulnerabilidad histórica y el impacto directo de la violencia.

Lo anterior, aunado al principio de interpretación pro homine, a la luz del cual, se impone *“aquella interpretación de las normas jurídicas que sea más favorable al hombre y sus derechos, esto es, la prevalencia de aquella interpretación que propenda por el respeto de la dignidad humana y consecuentemente por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales consagrados a nivel constitucional”*⁹. Esto permite identificar los pasos a seguir para propender por la medida que resulte más garantista para la restitución a las víctimas de abandono y de despojo, de manera que ésta sea efectiva, en aplicación de los artículos 1, 2 y 93 de la Constitución Política¹⁰.

3. Noción y competencias de la UAEGRTD en relación con las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

El artículo 1° de la Ley 2ª de 1959, creó siete (7) áreas de reserva forestal nacionales *“para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”*¹¹, a saber: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

Estas áreas, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 2811 de 1974 *“por el cual se expide el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente”*, cuentan con la prohibición de adjudicación de baldíos de conformidad con lo establecido en el artículo 209, no obstante, el artículo 210 ibidem, permite adelantar un trámite de sustracción por razones de utilidad pública o interés social, sustracción que en caso de resolverse de manera positiva, habilitaría la adjudicación del predio baldío correspondiente.

La competencia para pronunciarse de fondo en relación con las solicitudes de sustracción de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, está en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo

⁹ Sentencia T-191 de 2009.

¹⁰ *“según el cual los derechos y deberes contenidos en la Constitución se deben interpretar de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En lo que tiene que ver con los derechos, los mencionados criterios hermenéuticos se estipulan en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”* (Sentencia C-438/13).

¹¹ Artículo 1 de la Ley 2ª de 1959.

Sostenible -MADS¹², entidad que en el marco de sus funciones profirió la Resolución No. 629 de 2012, estableciendo los requisitos técnicos y jurídicos para la presentación de las solicitudes de sustracción de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 *para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011.*

El artículo 2º de la Resolución No. 629 de 2012, señala de manera expresa que las solicitudes de sustracción *para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, deberán ser presentadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD*, en línea con el artículo 2 del Decreto 4801 de 2011¹³, función que sigue vigente a la fecha y que permite adelantar en favor de las víctimas del conflicto armado, el trámite correspondiente para lograr la adjudicación de baldíos al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, de modo que la pretensión principal a presentar al Juez en estos casos, sea la restitución jurídica y material del predio.

Sin embargo, en aquellos casos en los que no procede la sustracción de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, y, por ende, no proceda la adjudicación, la Ley 2294 de 2023, aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, viabiliza la posibilidad de solicitar ante el Juez de Restitución, el otorgamiento de un contrato de uso para viabilizar la restitución material del predio o en su defecto, la compensación a la víctima del despojo o abandono.

4. Sobre las figuras de uso contenidas en la legislación agraria y ambiental.

Como se mencionó, 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*”, abre la posibilidad de ordenar como medida de reparación integral la compensación en aquellos casos 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*”.

Este cambio normativo brinda la posibilidad de solicitar al Juez de restitución en aquellos casos en los que no es susceptible la sustracción del Área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, bien sea por la superposición con las figuras descritas en el artículo 10 de la Resolución No. 629 de 2012, con áreas con previa decisión de ordenamiento o por la decisión negativa de la autoridad ambiental en relación con la solicitud de sustracción; que se generen medidas alternativas para garantizar la restitución jurídica a la víctima.

Tal es el caso de los derechos de uso consagrados en el Acuerdo No. 058 de 2018, modificado y adicionado por el Acuerdo No. 118 de 2020, actos administrativos proferidos por la Agencia Nacional de Tierras – ANT, que se deben consultar en concordancia con el Acuerdo No. 315 de 2023; así como, de las concesiones forestales campesinas creadas a través del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, que se encuentran en proceso de reglamentación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS.

4.1. Derechos de uso sobre baldíos inadjudicables.

¹² Parágrafo 3, artículo 204 de la Ley 1450 de 2011: “**PARÁGRAFO 3o.** Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1o de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate.”

¹³ **Artículo 2º.** Objetivo. La Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá como objetivo fundamental servir de órgano administrativo del Gobierno Nacional para la restitución de tierras de los despojados en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

El artículo 3° del Acuerdo No. 058 de 2018¹⁴, modificado y adicionado por el Acuerdo No. 118 de 2020, define los derechos de uso como *“la mera tenencia y goce que se ejerce sobre los predios baldíos inadjudicables reconociendo el dominio de la Nación, conforme las disposiciones legales y reglamentarias y normatividad ambiental vigente”*.

De conformidad con el artículo 5 ídem, serán sujetos para el otorgamiento de derechos de uso (de carácter individual o colectivo) sobre bienes baldíos inadjudicables *“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, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, con el interés de acceder al otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables”*.

Como complemento, el Consejo Directivo de la ANT expidió el Acuerdo No. 315 de diciembre 6 de 2023, a través del cual *“reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959”*, considerando que, desde la implementación del Acuerdo No. 0058 de 2018 y su modificación no se han evidenciado los resultados esperados de ese mecanismo de acceso a tierras y por lo tanto, se hacía necesario fijar un reglamento *“que posibilite la administración integral, la regulación de la ocupación y el aprovechamiento sostenible sobre bienes baldíos ubicados en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959”*.

Este es el caso de los predios baldíos que no serán objeto de sustracción por la autoridad ambiental, bien sea porque aún encontrándose en zonificación Tipo A, B o C, presentan superposición con las excepciones consagradas en el artículo 10 de la Resolución No. 629 de 2012, a saber: *áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como los páramos, humedales y manglares*; bien porque se encuentran en áreas con el Tipo de zonificación denominada *“previa decisión de ordenamiento”*, entre otras motivaciones.

Se hace importante aclarar que estos predios sobre los cuales el Estado pretende la regularización de la ocupación ostentan la calidad de baldíos rurales y, como tal, pertenecen a la nación y son administrados por la ANT. El procedimiento de regularización de la ocupación no transfiere la propiedad de estos a ningún título, por lo tanto, su dominio continúa en cabeza de la nación. Sin embargo, la norma también dispone que los beneficiarios de la regularización de ocupación y aprovechamiento sostenible tendrán prioridad en programas de acceso a tierras si los baldíos dejan de ser inadjudicables¹⁵.

Dentro del análisis que se debe adelantar por parte de las Direcciones Territoriales para determinar si es viable solicitar al Juez de Restitución que ordene a la ANT la asignación de derechos de uso como medida de reparación frente a los hechos de despojo o abandono forzado, es necesario identificar que los bienes baldíos ubicados al interior de las Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, no se encuentren en alguna de las siguientes condiciones, que imposibilitarían su regularización a través de la figura de derecho de uso:

¹⁴ Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.

¹⁵ Acuerdo 315 de 2023. Artículo 12. “En caso de que los baldíos objeto de la regularización de ocupación cambien su condición de inadjudicabilidad, los beneficiarios a quienes se les haya regularizado su ocupación y reglamentado el aprovechamiento sostenible del predio objeto de reconocimiento, tendrán prioridad en cualquiera de los programas de acceso a tierras a los que se apliquen sobre el predio”.

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.urf.gov.co Síguenos en: @URestitucion

- Territorios ancestrales y/o tradicionales de pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.
- Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales - SINAP.

En el caso de predios baldíos que no se encuentren enmarcados en las excepciones previamente señaladas, se entiende que dichos inmuebles serían susceptibles del otorgamiento de derechos de uso por la ANT, por lo que, desde la Dirección Jurídica de Restitución se propone que en estos casos, cuando se tenga certeza de la inadjudicabilidad del predio por la decisión de su no sustracción por el MADS, en las solicitudes judiciales se incluya como pretensión principal la asignación de derechos de uso, y como pretensión subsidiaria la compensación, sea por bien equivalente, o económica, en segunda instancia.

4.2. Concesiones forestales campesinas.

El artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, creó las concesiones forestales campesinas, definiéndolas como un *“modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y con acompañamiento del Estado”*.

El mencionado artículo señala que la concesión forestal será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar los bosques en colaboración con las comunidades locales campesinas, dignificando sus modos de vida, promoviendo la economía forestal comunitaria y el manejo sostenible de los recursos forestales.

Los beneficiarios serán las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y personas que han ingresado a programas de justicia transicional, priorizando a aquellos en áreas de reserva forestal y en condiciones de vulnerabilidad. Además, con la finalidad de lograr la consolidación de los modelos económicos, se otorgarán por un plazo de hasta 30 años, prorrogables si se cumplen las condiciones establecidas y la normativa ambiental vigente.

Actualmente, se está a la espera de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, señale los requisitos y condiciones para el otorgamiento y seguimiento de este tipo de concesiones.

Una vez reglamentada por el MADS, y para aquellos casos en que no sea posible la adjudicación de los baldíos al no haber sido sustraídos de la zona de reserva forestal respectiva, la concesión forestal campesina será una alternativa viable para solicitar ante el Juez de Restitución que, como medida principal, y con base en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, ante la imposibilidad de adjudicar baldíos al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Lo anterior, teniendo en cuenta adicionalmente que, en aquellos casos en los que no es viable la sustracción, se podrían adelantar actividades *“que hagan parte de programas o proyectos de restauración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas, en cumplimiento de un deber legal emanado de un permiso, concesión, autorización o licencia ambiental y otro instrumento administrativo de control ambiental”*, las cuales, de conformidad con el literal d) del artículo 2 de la Resolución 1527 de 2012¹⁶, se pueden desarrollar en las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, sin necesidad de contar con sustracción alguna.

5. Rutas para la Inscripción en el RTDAF de predios ubicados al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

¹⁶ Modificado por la Resolución 1274 de 06 de agosto de 2014, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Una vez señalados los conceptos y directrices básicas a tener en cuenta en el análisis de este tipo de solicitudes de restitución, continuaremos con la definición de las rutas para su inscripción en el RTDAF. El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, dispone en relación con los titulares al derecho a la restitución, que se trata de *“personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley”*. Así mismo, el artículo 76 de la mencionada norma, crea el *Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF*, y lo define como el instrumento en el que se inscribirán también las personas *que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas*.

Además, establece la inscripción en el RTDAF como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución, que de conformidad con el artículo 72 de la misma norma, puede desencadenar en la restitución jurídica y material del inmueble despojado o abandonado, y en subsidio, procedería la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación económica.

El mismo artículo 72, refiere que en los casos de 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 y que la restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso*.

Ahora bien, con la modificación efectuada al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011¹⁷, relacionada con la compensación como pretensión subsidiaria en aquellos casos en los que la restitución material del bien sea imposible, como es el caso de los baldíos inadjudicables, nos encontramos ante un nuevo escenario frente a una posible decisión negativa como respuesta de la autoridad ambiental a las solicitudes de sustracción de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 radicadas por la UAEGRTD.

En el marco de las normas mencionadas, a continuación, se detallan las rutas para la atención de solicitudes de restitución de tierras sobre predios que cuenten con esta y otras declaratorias de área protegida:

5.1. Acreditación de la naturaleza jurídica sobre predios traslapados con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2º de 1959.

La sentencia SU 288 de 2022 proferida por la Corte Constitucional, unifica la interpretación jurisprudencial respecto del régimen de baldíos y establece las reglas para acreditar propiedad privada con acomodo a lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, a saber: 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).

Con fundamento en este importante precedente jurisprudencial, para la acreditación de la propiedad privada de predios ubicados en áreas de reserva forestal de Ley 2º de 1959, se aplicarán las mismas reglas de acreditación de la propiedad privada sin tener en cuenta la anterioridad de su declaratoria respecto de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994. Para lo anterior, se deberá verificar la

¹⁷ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

existencia de un título originario o de una cadena traslaticia del dominio anterior al conteo de los 20 años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994¹⁸, sin embargo, al ser esta posterior al 05 de agosto de 1974, se sugiere realizar el análisis de la historia registral del predio, verificando la existencia de títulos traslativos de dominio completo, aunque sea un día antes a la constitución del área de reserva forestal.

En la siguiente tabla se presenta un esquema para dar aplicación al artículo 48 de la Ley 160 de 1994:

Tabla No. 1. Acreditación de la propiedad privada en Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Escenarios	Ley agraria aplicable para el estudio de títulos	Requisitos para la acreditación	
Solicitante acredita propiedad privada con anterioridad al 18 de diciembre de 1974 ¹⁹ .	Ley 160 de 1994.	Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal.	Cadena traslaticia de dominio en la que consten negocios que transfieran la propiedad existente antes del 05 de agosto de 1974 (aunque sea un día antes).
Solicitante acredita propiedad privada con posterioridad al 18 de diciembre de 1974.			No aplica la acreditación por medio de cadenas traslaticias de dominio.

Fuente: Elaboración propia. Dirección Jurídica, noviembre 2024.

5.2. Propietarios o poseedores de predios ubicados al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Se deberá iniciar el trámite administrativo de cara a verificar la viabilidad para la inscripción en el RTDAF y si se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 3, 74 y 75 de la Ley 1448 de 2011, entre estos, la acreditación de un vínculo jurídico con el predio en los términos del artículo 75 mencionado, y por esta vía la propiedad privada por la existencia de un título originario expedido por el Estado que no hubiese perdido su eficacia legal, o por la existencia de una cadena traslaticia de pleno dominio de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, la Dirección Territorial podrá continuar con la expedición del acto administrativo de inscripción en el RTDAF e interponer la demanda²⁰ ante el Juez de Restitución. Para estos casos, al tratarse de una propiedad privada consolidada con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, la pretensión principal corresponde a la restitución jurídica y material del predio.

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

¹⁸ Esto es, con anterioridad al 5 de agosto de 1974.

¹⁹ Fecha de entrada en vigencia del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Prohibición Art. 209.

²⁰ Se dispondrán las consideraciones y recomendaciones a tener en cuenta en las demandas en el apartado con el mismo nombre.

de legalidad mientras que no hubiesen sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o por la autoridad administrativa agraria competente²¹.

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.

5.3. Explotador de baldíos u ocupantes al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959²².

En atención a la modificación del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 a través del artículo 3 del Decreto 1623 de 06 de octubre de 2023, que suprimió como causales de no inicio de estudio formal y en consecuencia la no inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente – RTDAF, aquellas correspondientes a “a) *La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción*” (Negrilla fuera de texto), se hace necesario indicar la ruta a seguir cuando nos encontremos ante explotadores de baldíos y ocupantes al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959²³.

En estos casos, uno de los derroteros de la Unidad será la garantía del derecho de acceso a la administración de justicia de todos aquellos explotadores de baldíos cuyas solicitudes de restitución se superpongan de manera total o parcial con esta limitante ambiental, adelantando en su nombre el proceso de sustracción del área de reserva forestal respectiva ante el MADS, durante la etapa administrativa, a fin de continuar con la inscripción en el RTDAF una vez radicada la solicitud de sustracción en la ventanilla VITAL (Ventanilla Integral de Trámites Ambientales) del MADS, sin necesidad de esperar al pronunciamiento de fondo por parte de la autoridad ambiental, e incluso si el mismo fuese negativo.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la sustracción, para el caso de los ocupantes, es un requisito *sine qua non* para la adjudicación del predio baldío al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, es decir, para lograr la restitución jurídica y material del predio.

Entonces, una vez radicada la solicitud de restitución, y agotado el análisis previo, se emitirá decisión de inicio de estudio formal (siempre que no exista otra causal para decidir el no inicio). Durante esta etapa, se recopilarán todos los insumos sociales y catastrales, es decir, el Informe Técnico de Comunicación (ITC), el Informe Técnico de Georreferenciación (ITG), y el Informe Técnico Predial

²¹ 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.

²² Ver flujograma anexo.

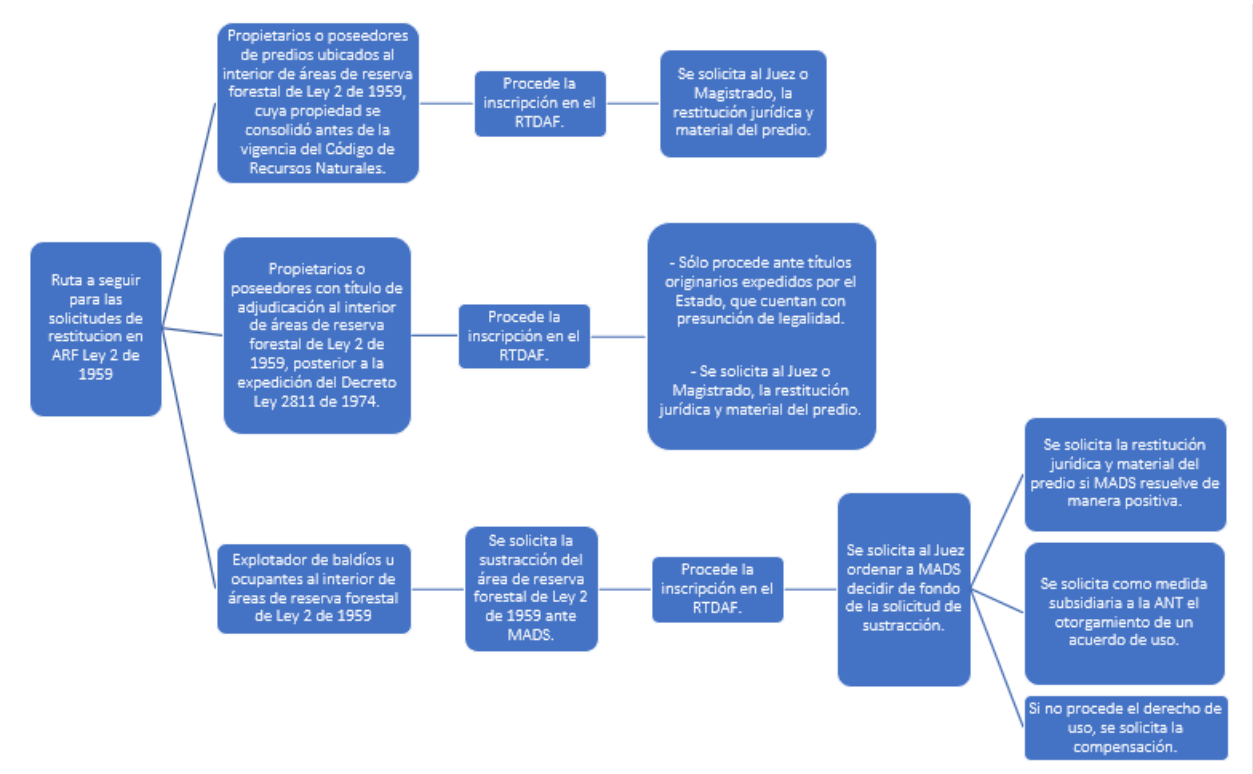
²³ Vale la pena recordar que durante la vigencia del literal a) (sobre solicitudes en Ley Segunda) del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015 y hasta la medida cautelar proferida por el Consejo de Estado el 22 de febrero de 2022, la UAEGRTD iniciaba el trámite administrativo de aquellas solicitudes de restitución que versaban sobre predios al interior de áreas de reserva forestal de Ley Segunda de 1959, al identificar que se trataba de bienes baldíos, una vez radicada la solicitud de sustracción ante la autoridad ambiental, se suspendía la etapa administrativa del trámite, a la espera del acto administrativo que resolviera de fondo la autorización o no de la sustracción para continuar con la inscripción en el RTDAF. Sólo cuando el Ministerio de Ambiente se pronunciaba de manera negativa, se negaba la inscripción.

(ITP)²⁴. Teniendo en cuenta que se trata de predios presuntamente baldíos, y una vez se cuente con la ubicación definitiva del predio a través de un polígono producto de su georreferenciación (ITG), se deberá solicitar: i) Certificado de uso del suelo ante la Alcaldía Municipal correspondiente y la ii) Resolución de determinación de procedencia de consulta previa ante el Ministerio del Interior²⁵.

Con la información antes señalada y reuniendo los demás requisitos previstos en la Resolución No. 629 de 2012, se consolidará el informe de sustracción, el cual, una vez aprobado por parte de la Dirección Jurídica (Equipo Ambiental y Socioambiental), se radicará ante el MADS con el apoyo de esta misma dirección misional, que tiene a cargo el usuario único de la UAEGRTD para presentar las solicitudes por medio de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales (VITAL), el único medio de radicación habilitado en atención a la política de cero papel.

Agotado lo anterior, se realizará el respectivo seguimiento a la solicitud desde la Dirección Jurídica, y mientras se espera la decisión de fondo por parte de la autoridad ambiental, la Dirección Territorial podrá continuar con el trámite administrativo, sin necesidad de una suspensión, proferir la Resolución de inscripción en el RTDAF, y a su vez, avanzar en la elaboración y la presentación de la solicitud judicial de restitución, o demanda.

Figura. 1. Rutas generales para la Inscripción en el RTDAF de predios ubicados al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.



Fuente. Equipo Ambiental y Socioambiental, Dirección Jurídica. Octubre 2024

²⁴ De acuerdo con lo señalado en la Circular 002 de 2022 DICAT, los insumos catastrales ITC, ITG, ITP de la solicitud de restitución de naturaleza jurídica baldía, deben ser actualizados para radicar la solicitud de sustracción ante MADS y consecuente inscripción en el RTDAF, cuando los mismos tengan una vigencia superior a dos (02) años.

²⁵ En los casos en los que el estudio técnico y jurídico lo amerite, se requerirá información a la Corporación Autónoma Regional – CAR de la jurisdicción donde se encuentra el predio. Por ejemplo, para determinar la presencia de humedal, el plan de manejo, entre otros.

6. Consideraciones y recomendaciones para las demandas.

Se considera importante que en la proyección de las demandas sobre predios que se traslapen con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se presente y solicite al Juez de restitución, la siguiente información según la relación jurídica del solicitante con el inmueble:

6.1. Propietarios o poseedores de predios ubicados al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

La demanda deberá contener un acápite con mención especial a la determinación de la propiedad privada, indicando en detalle las restricciones de uso que recaen sobre el predio, al encontrarse en Zonificación Tipo A (mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos), Tipo B (destinadas al manejo sostenible del recurso forestal), Tipo C (ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal) o Área con Previa Decisión de Ordenamiento, según la resolución de zonificación y ordenamiento que corresponda para cada caso²⁶:

Tabla No. 2. Resoluciones de Zonificación y Ordenamiento de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959	Resolución que adopta la zonificación y ordenamiento
Central	No. 1922 del 27 de diciembre de 2013.
Serranía de los Motilones	No. 1923 del 27 de diciembre de 2013.
Río Magdalena	No. 1924 del 30 de diciembre de 2013.
Pacífico	No. 1926 del 30 de diciembre de 2013.
Cocuy	No. 1275 de 06 de agosto de 2014.
Sierra Nevada de Santa Marta	No. 1276 de 06 de agosto de 2014.
Amazonía	- No. 1925 del 30 de diciembre de 2013 (Caquetá, Guaviare y Huila). - No. 1277 del 6 de agosto de 2014 (Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés).

Fuente. Equipo Ambiental y Socioambiental, Dirección Jurídica.

En el capítulo de pretensiones se deberá incluir una solicitud para que, en todas las órdenes judiciales, se incluya:

- Como pretensión principal: La restitución jurídica y material del predio objeto de demanda, siempre y cuando la víctima haya consentido y esté de acuerdo con las limitaciones ambientales de la Zonificación para el Área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.
- Ordenar que en todas las medidas del posfallo se atiendan los lineamientos de uso del suelo de acuerdo con la zonificación establecida para el Área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.
- Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como autoridad ambiental encargada de la administración de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, la implementación de programas específicos y detallados de capacitación y educación ambiental que le permita a la víctima conocer a profundidad las prácticas, actividades y límites relacionados con el uso de los recursos naturales de su predio a fin de aprovecharlos de manera sostenible, siempre de acuerdo con los usos permitidos y la conservación de los valores ambientales protegidos por la zonificación de la reserva forestal.

²⁶ Previa consulta en la Geodatabase institucional de la UAEGRTD.

Para el caso de los propietarios o poseedores con título de adjudicación al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, posterior a la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, se deberá informar al Juez que, si bien la prohibición de adjudicación de baldíos al interior de estas áreas fue establecida por el Artículo 209, el título originario expedido por el Estado goza de presunción de legalidad al no haber pronunciamientos judiciales que declaren su nulidad o actos de la entidad administrativa los que revocuen.

Tratándose 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 Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se debe solicitar la prescripción adquisitiva de dominio sobre el inmueble a favor de la víctima.

6.2. Explotador de baldíos u ocupantes al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Supuesto 1

En aquellos casos en los que la UAEGRTD ha presentado la solicitud de sustracción del Área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 y el MADS ha resuelto de manera positiva, previo a la radicación de la demanda, se podrá solicitar al Juez o Magistrado de Restitución:

- Como pretensión principal: Que se ordene la restitución jurídica y material del predio a la víctima, teniendo en cuenta que ya no existen limitaciones para la adjudicación.
- Ordenar que en todas las medidas del posfallo dar cumplimiento a los lineamientos relativos al uso del suelo consagrados en el acto administrativo que haya emitido el MADS, autorizando la sustracción del área.
- Que se ordene al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como autoridad ambiental encargada de la administración de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, la implementación de programas específicos y detallados de capacitación y educación ambiental que le permita a la víctima conocer a profundidad las prácticas, actividades y límites relacionados con el uso de los recursos naturales de su predio a fin de aprovecharlos de manera sostenible, siempre de acuerdo con los usos permitidos y la conservación de los valores ambientales protegidos por la zonificación de la reserva forestal.

Supuesto 2

Si previo a la radicación de la respectiva demanda, no se ha emitido pronunciamiento de fondo frente a la solicitud de sustracción radicada ante el MADS desde la vigencia 2023 en adelante, será necesario informarle al Juez el trámite adelantado por la Dirección Territorial de la UAEGRTD para la obtención de la sustracción, en cumplimiento de los presupuestos de la Resolución No. 629 de 2012.

De conformidad con lo expuesto, se podrá solicitar al Juez o Magistrado de Restitución:

- Que, al momento de la admisión de la solicitud, le ordene al MADS decidir de fondo la solicitud de sustracción presentada por la Unidad, indicando el número de radicación de la plataforma VITAL.
Como sustento de esta pretensión, es importante informar la fecha de radicación de la solicitud de sustracción ante el MADS, así como las gestiones que se hayan surtido derivadas de dicha radicación, esto es, si se emitió auto de inicio, se requirió información adicional, entre otros.

**GJ-FO-05
V.4**

Como pretensión principal, que se ordene la restitución jurídica y material del predio a la víctima, una vez efectuada la sustracción y teniendo en cuenta que ya no existen limitaciones para la adjudicación.

- Como pretensión subsidiaria, en caso de que la autoridad ambiental no autorice la sustracción del predio y si la víctima manifiesta la voluntad de permanecer en el mismo; se solicitará al Juez que ordene a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento a las obligaciones de conservación y restauración ambiental en atención a lo dispuesto en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011²⁷.
- En caso de que no sea viable el otorgamiento del derecho de uso, será procedente solicitar 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 atención a lo dispuesto en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011²⁸.

Supuesto 3

En aquellos casos en los que la Dirección Territorial haya radicado la solicitud de sustracción respectiva, y previo a la presentación de la demanda se obtuvo una respuesta negativa frente a la misma por parte del Ministerio de Ambiente, se podrán incorporar a la demanda las siguientes pretensiones:

- Como pretensión principal: Tras la imposibilidad de sustraer del Área de reserva forestal el predio inscrito en el RTDAF, se solicitará que se ordene a la Agencia Nacional de Tierras-ANT, el otorgamiento del derecho de uso, de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento a las obligaciones de conservación y restauración ambiental en atención a lo dispuesto en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011.
- Como pretensión subsidiaria: Solicitar la compensación, con cargo a los recursos del fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que se entregue un bien inmueble de similares características, o de no ser posible, una compensación económica en favor de la víctima.

Supuesto 4

En aquellos casos en los que la Dirección Territorial haya radicado la solicitud de sustracción individual o grupal con anterioridad a la vigencia 2023 y sobre la cual, a la fecha no se ha obtenido pronunciamiento de fondo por parte del Ministerio de Ambiente, es necesario reanudar el trámite administrativo de restitución en aquellos casos en los que se haya suspendido y llevar a cabo la inscripción en el RTDAF.

Debe tenerse en cuenta que si los insumos catastrales superan los dos (02) años para la inscripción en el RTDAF, se deberá verificar la proyección de las medidas a CTM-12, verificar la inalterabilidad de las condiciones del predio, así como la ausencia o no de nuevos terceros, para determinar la actualización de estos siguiendo los lineamientos de las Circulares DICAT 002 y 003 de 2022. Sólo en aquellos casos en los que se identificaron falencias técnicas al momento de adelantar la georreferenciación que conlleven alteraciones en las colindancias y linderos, será necesario informar

²⁷ Adicionado por 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”.

²⁸ Ibídem.

al MADS sobre los ajustes correspondientes, en orden a evitar errores en la determinación del área a sustraer para la adjudicación del predio baldío²⁹.

Agotado lo anterior, las solicitudes o pretensiones a presentar ante el Juez o Magistrado de Restitución serán las mencionadas en la hipótesis anterior.

7. Excepciones de sustracción de baldíos al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

El artículo 10 de la Resolución 629 de 2012, dispone que *“No podrán ser propuestas para sustracción, áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, ni de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como los páramos, humedales y manglares”*. De acuerdo con lo anterior, el mecanismo a seguir en los casos en los que se identifique una superposición parcial entre uno o varios ID de restitución de tierras a solicitar en sustracción y la capa geográfica vigente de Reserva Forestal de Ley 2ª o alguna de las capas geográficas incluidas en las excepciones del artículo 10 de la Resolución 629 de 2012, consiste en “excluir de la solicitud de sustracción el área parcial identificada que no cumple con los lineamientos establecidos para el trámite.

Ahora bien, la manera a proceder cuando la superposición con las capas geográficas incluidas en el artículo 10 de la Resolución No. 629 de 2012, es de carácter total; al no poder proponerse la sustracción de solicitudes de restitución de bienes baldíos que se superpongan en su totalidad con áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales o Regionales y Reservas Forestales Protectoras, ni de las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como todas aquellas áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, tales como, los páramos, humedales, manglares y las nuevas categorías creadas por el MADS *“zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en inmediaciones de Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales Protectoras Nacionales”*³⁰; nos encontramos ante el supuesto de baldíos inadjudicables.

No obstante, esto no significa que no procederá la inscripción en el RTDAF para iniciar la acción de restitución. Al contrario, con la adición del literal e) al artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, nos

²⁹ En respuesta a consulta elevada por la DT Putumayo (2024), la DICAT manifestó: “(...) en cuanto a la actualización de productos técnicos por temporalidad que se encuentra previsto en la Circular DICAT 002 de 2022, ella está orientada a garantizar la calidad y la consistencia lógica de la información que se le va a presentar al funcionario judicial al momento de radicar la demanda (...) si se evidencia que han pasado más de dos (2) años desde la última visita a terreno y no se ha realizado la inscripción en el Registro, la Unidad debe verificar que no se encuentren nuevas personas ocupando el predio (...) si de una revisión del expediente y de las pruebas recaudadas se logra evidenciar la presencia de cambios físicos y/o jurídicos del predio solicitado en restitución, se debe evaluar por parte de los líderes catastral, jurídico y social la necesidad de realizar una nueva visita al predio y actualizar la información. (...) Ahora bien, si por motivos de la transformación de la proyección y cambio de origen [a CTM – 12] se van a presentar alteraciones en las coordenadas planas y por ende en el cálculo del área, esta actividad debe enmarcarse en los parámetros establecidos en la norma; no obstante, debe tenerse en cuenta que el predio o área objeto de restitución sigue siendo el mismo que se georreferenció (...) con sus mismas colindancias y linderos, por lo que tampoco deben presentarse errores de topología. (...) de presentarse una modificación en las variables señaladas anteriormente, esta situación no corresponde a la aplicación de la Circular 002 de 2022 emitida por la DICAT, sino a falencias técnicas al momento de adelantar la georreferenciación (...)”.

³⁰ El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales ha proferido una serie de Resoluciones por las cuales se declara y delimita temporalmente zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente en inmediaciones de diferentes Parques Nacionales Naturales y Reservas Forestales Protectoras Nacionales, estos actos administrativos gozan de una característica de temporalidad cuya vigencia ha sido prorrogada en algunos casos por actos administrativos posteriores.

La autoridad ambiental en el marco de los trámites de sustracción adelantados por la UAEGRTD, ha catalogado estas zonas como áreas que conforme a la ley vigente son objeto de protección especial, y en consecuencia sobre las cuales no procede sustracción en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 de la Resolución No. 629 de 2012.

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.urf.gov.co Síguenos en: @URestitucion

encontramos ante la posibilidad de que una vez cumplidos los requisitos de la Ley 1448 de 2011 para la inscripción del predio en el RTDAF, la DT solicite al Juez o Magistrado: que ordene a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria, y, en caso de que no sea viable el otorgamiento del derecho de uso, será procedente solicitar la compensación.

Nota: Para aquellos predios solicitados en restitución de tierras ubicados en Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 y superpuestos con otras categorías ambientales, como es el caso de los Parques Nacionales Naturales - PNN y Parques Regionales Naturales – PRN, la ruta jurídica a consultar será la que reglamenta el área de protección más rigurosa.

8. Conclusiones:

- i. Las solicitudes de restitución que recaigan sobre predios al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, deberán iniciar su estudio formal, y, cumplidos los requisitos de la Ley 1448 de 2011, procederá su inscripción en el RTDAF atendiendo a los supuestos expuestos en la presente Circular.
- ii. Acreditada la propiedad privada o la posesión previa a la expedición del Código de Recursos naturales, por la existencia de título originario expedido por el estado o cadenas traslaticias de pleno dominio de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 2024 y la SU 288 de 2022³¹, procederá la inscripción en el RTDAF.
- iii. Acreditada la propiedad privada o la posesión con posterioridad de la expedición del Código de Recursos naturales (únicamente aplica ante la existencia de títulos originarios expedidos por el Estado que gozan de presunción de legalidad), también procederá la inscripción en el RTDAF.
- iv. Para el 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 Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se debe solicitar la prescripción adquisitiva de dominio sobre el inmueble a favor de la víctima.
- v. Cuando se trate de predios sobre los que se acredite propiedad privada al interior de Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se deberán indicar las restricciones de uso según la Resolución de Zonificación y Ordenamiento correspondiente. Se debe solicitar como pretensión principal la restitución jurídica y material del bien objeto de demanda.
- vi. Teniendo en cuenta que, para que proceda la restitución jurídica y material de los predios baldíos solicitados en restitución en Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, debe agotarse el procedimiento de sustracción previsto en la Resolución 629 de 2012 ante el MADS, lo cual permitirá la adjudicación a la víctima, será necesario que una vez iniciado el estudio formal, se avance en la recopilación de los insumos catastrales y sociales necesarios para presentar la solicitud de sustracción ante el MADS.
- vii. Una vez se cuente con los insumos catastrales y sociales (ITC, ITG) así como con la totalidad de requisitos exigidos en la Resolución 629 de 2012, se procederá a radicar la solicitud de sustracción ante el MADS con el usuario único de la UAEGRTD a través de la plataforma VITAL, en su modalidad individual o grupal siguiendo las indicaciones del RT-RG-PT-02 PROTOCOLO DE SOLICITUDES UBICADAS EN ZONA DE RESERVA FORESTAL LEY 2ª DE 1959.
- viii. La solicitud de sustracción permitirá que en aquellos casos en los que se cuente con los insumos catastrales y sociales (ITC, ITG e ITP), la Dirección Territorial proceda de manera inmediata con la inscripción en el RTDAF.
- ix. En el evento en el que no se haya emitido decisión de fondo por parte del MADS respecto a la solicitud de sustracción, en el término de noventa (90) días hábiles siguientes a su

³¹ Un día antes del 05 de agosto de 2024.

presentación³², se interpondrá la demanda, en la que se sugiere requerir al Juez o Magistrado de Restitución: i) que se ordene a dicha Cartera Ministerial emitir pronunciamiento sobre la solicitud de sustracción radicada, indicando el número de radicación de la plataforma VITAL; y ii) que se ordene la adjudicación del predio objeto de sustracción atendiendo las disposiciones que señale dicha providencia.

- x. En virtud de lo expuesto en el literal e) del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011³³, en caso de que no sea procedente o la autoridad ambiental no autorice la sustracción del predio del Área de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, nos encontraríamos ante un baldío inadjudicable sobre el cual no procederá la restitución material. Si la víctima manifiesta la voluntad de permanecer en el predio y se encuentra de acuerdo, se solicitará al Juez que ordene a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se dé cumplimiento a las obligaciones de conservación y restauración ambiental.
- xi. En caso de que no sea viable el otorgamiento del derecho de uso, será procedente solicitar como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, la entregue un bien inmueble de similares características al despojado.

De conformidad con la normatividad vigente, no hay lugar a la suspensión de la etapa administrativa argumentando como causal la superposición de la solicitud de restitución con Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Atentamente,



PAULA ANDREA VILLA VÉLEZ
DIRECTORA JURÍDICA

Anexos: Flujograma trámite de sustracción Ley 2 de 1959 en la UAEGRTD.

Proyectó: Johana Martínez Reyes- Líder Equipo Ambiental y Socioambiental – Dirección Jurídica. 

Revisó: David Pérez Galvis- Líder Equipo Lineamientos y Estrategia Jurídica- Dirección Jurídica. 

VoBo: Carolina Builes Jiménez– Asesora jurídica del despacho- Dirección Jurídica.

³² Sumatoria de los términos señalados en el artículo 5 de la Resolución No. 629 de 2012 para que el MADS profiera acto administrativo motivado, mediante el cual resuelva la solicitud de sustracción respectiva.

³³ Adicionado por 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”.

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