20161300052831

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: ***20161300052831***

Fecha: **23-08-2016**

Código de dependencia 130

OFICINA ASESORA JURIDICA

Bogotá, D.C.,

Doctora

JHENIFER MARÍA MOJICA FLOREZ

Subdirectora de la Comisión Colombiana de Juristas

Comisión Colombiana de Juristas

Ciudad

Asunto: Respuesta a derecho de petición de información sobre fallos de restitución de tierras que vinculan a Parques Nacionales Naturales y otras áreas del SINAP y conceptualización frente al Decreto 440 de 2016.

Respetada Dra. Mojica Flórez:

Fue recibido por la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales de Colombia el derecho de petición de petición radicado el ocho (8) de agosto de 2016 en el que usted pregunta:

1. De las solicitudes de restitución de tierras realizadas por víctimas que tramita actualmente la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras- UAEGRT, cuántas están al interior de:

- Zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959.
- Áreas del sistema de Parques Naturales del decreto 2811 de 1974. Por favor discrimine por tipo de áreas.
- Parques Naturales Regionales (desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables).
- Otras zonas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas- SINAP.

Por favor especifique cuál es su ubicación.

2. Teniendo en cuenta la pregunta anterior:

   2.1 ¿Cuál es el porcentaje de terrenos baldíos ubicados en dichas zonas?

   2.2 ¿Cuál es el porcentaje de terrenos con propietario ubicados en dichas zonas?

3. De las sentencias emitidas por los juzgados y tribunales de restitución, cuántas están ubicadas al interior de: zonas de reserva forestal de la ley 2 de 1959, áreas del sistema de Parques Naturales del decreto 2811 de 1974 y Parques Naturales Regionales (desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables).

4. Teniendo en cuenta la anterior pregunta:

   4.1. ¿Cuántas solicitudes de restitución han sido rechazadas por estar ubicadas al interior de: zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, áreas del sistema de Parques Naturales del decreto 2811 de 1974 y Parques Naturales Regionales (desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables)?

   4.2. ¿En cuántas se ha ordenado la restitución?

   4.3. ¿En cuántas se ha ordenado la compensación por equivalente o indemnización?

   4.4. ¿En cuántas hay órdenes para Parques Nacionales Naturales? ¿Qué tipo de órdenes?, ¿En qué estado de cumplimiento se encuentran?

5. ¿Qué conceptualización tiene Parques Nacionales Naturales frente al decreto 440/16 en cuanto a las nuevas causales para decidir el no inicio del estudio formal de las solicitudes de restitución (2.15.2.1.2)?

Por medio del presente, nos permitimos darle respuesta a la solicitud en los siguientes términos:

De las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas frente a la administración del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas

Frente a las preguntas 1; 3 y 4.1. la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales considera que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) es la entidad con competencia exclusiva para dar respuesta, razón por la cual –frente a estos puntos– su solicitud ha sido trasladada a dicha entidad. Esto se debe a que, en virtud del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, la UAEGRTD es quien administra el *Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente* y, por tanto, es la institución que recibe las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras en sus diferentes Direcciones Territoriales, con el fin de gestionar cada uno de los casos presentados por la población víctima del conflicto armado en Colombia.

> ***"ARTÍCULO 76. REGISTRO DE TIERRAS PRESUNTAMENTE DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE.*** *Créase el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" como instrumento para la restitución de tierras a que se refiere esta ley. En el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se inscribirán también las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo (...)*
>
> *El registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.* ***La conformación y administración del registro estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que se crea por esta Ley".***

En ese orden de ideas, es la UAEGRTD la que cuenta con la información actual y completa de las solicitudes de inscripción de un predio en el registro para la restitución de tierras al interior de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales y en general áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

De hecho, el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 establece que es la UAEGRTD la que tramita en su totalidad las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras y la que tiene acceso a las bases sobre las víctimas de despojo o abandono forzado:

> *"Una vez recibida la solicitud de inscripción de un predio en el registro por la parte interesada, o iniciado el trámite de oficio, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, comunicará de dicho trámite al propietario, poseedor u ocupante que se encuentre en el predio objeto de registro, a fin de que pueda aportar las pruebas documentales que acrediten la propiedad, posesión u ocupación de dicho predio de buena fe, conforme a la ley. Esta Unidad tiene un término de sesenta (60) días, contado a partir del momento en que acometa el estudio conforme con el inciso segundo de este artículo, para decidir sobre su inclusión en el Registro. Este término podrá ser prorrogado hasta por treinta (30) días, cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen (...)*
>
> *La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas tendrá acceso a todas las bases de datos sobre las víctimas de despojo o abandono forzado, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de los catastros descentralizados, de las notarías, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de las oficinas de registro de instrumentos públicos, entre otros".*

En el mismo sentido, la UAEGRTD es la que cuenta con la información de las sentencias emitidas por los juzgados y tribunales de restitución de tierras y, por tanto, es quien puede determinar cuántos de los predios allí relacionados están al interior de zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, áreas del sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales y cuántas solicitudes de restitución han sido rechazadas por ese motivo.

Esta obligación legal, a su vez, está contenida en el Decreto 4801 de 2011, artículo 3 núm. 2. -sobre las funciones de la UAEGRTD: *"Conformar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de conformidad con la Ley 1448 de 2011 y el reglamento"* y en el artículo 12 núm 2. -sobre las funciones de la Oficina de Tecnología de la Información-: *"Diseñar, implementar y administrar el sistema de información del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente".*

Del porcentaje de bienes baldíos y de predios de propiedad privada al interior de zonas de reserva forestal, Parques Nacionales Naturales, Parques Regionales Naturales y demás áreas que integran el SINAP

En respuesta al derecho de petición con radicado número 20161300016281, en el que se preguntó sobre el porcentaje de propiedad privada de los Parques Nacionales Naturales Chingaza, Sumapaz y Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel, la Oficina Asesora Jurídica de la entidad sostuvo lo siguiente:

"Parques Nacionales Naturales en virtud del proceso de saneamiento predial que viene adelantando sobre las áreas del Sistema, suscribió el Convenio No. 022 de 2011[1] con la Superintendencia de Notariado y Registro cuyo objeto era:

> *"Aunar esfuerzos interinstitucionales humanos, técnicos logísticos entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de realizar un diagnóstico de la situación registral de los predios ocupados en la jurisdicción de los parques nacionales naturales que sean priorizados".*

En el marco del Convenio en mención, se priorizaron áreas protegidas para la realización de estudios jurídicos de los Parques Nacionales Naturales, entre las cuales figuran las áreas sobre las cuales recae su inquietud (Sumapaz, Chingaza, y Complejo Volcanico Doña Juana Cascabel), esto con base en la información oficial vigencia 2011 reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC -.

De acuerdo a lo anterior, es pertinente indicar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, así como realizar el inventario de las características de los suelos, entre otras funciones.[2] Es por lo anterior que esta Entidad suscribió con dicho Instituto el Convenio Marco de Cooperación y Asistencia Técnica No. 638 de 2003 y el Convenio No. 02 de 2003, con el objeto que se suministrara a Parques Nacionales Naturales la información catastral relacionada con las áreas protegidas objeto de su administración.

De esta información, el Grupo de Predios de la Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales toma aquellos registros de inmuebles que reporten folio de matrícula inmobiliaria al interior del área, con el objeto de realizar el análisis jurídico pertinente. Es preciso indicar, que en algunos casos la información otorgada por Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC reporta inconsistencias catastrales, las cuales impiden indicar con certeza, qué predios se encuentran al interior del área protegida. Al respecto, es de recordar que la información oficial aportada por dicho Instituto es el insumo fundamental para la elaboración de estudios de títulos y conceptos técnicos de ubicación de los referidos predios.

[1] Este instrumento fue renovado a través del Convenio 894 de 2015, en el cual se incluyó al Instituto de Desarrollo Rural – INCODER –

[2] www.igac.gov.co

En este orden de ideas, los estudios de títulos realizados tienen como finalidad determinar cuáles de los predios reportados por IGAC acreditan propiedad privada, teniendo en cuenta las Leyes agrarias 200 de 1936[3] o 160 de 1994,[4] las cuales se aplican de acuerdo a la fecha de creación del área protegida.

De otro lado, es pertinente señalar que los estudios realizados no corresponden al 100% de las áreas, debido a que la Información oficial IGAC no brinda un cubrimiento completo de la misma, de esta manera no es posible hablar de porcentajes al no existir un 100% de estudios jurídicos de los predios que se encuentran en las áreas protegidas.

(...)

Finalmente, es pertinente indicar que tanto el número de estudio de títulos como el de predios que acreditan propiedad privada pueden variar, esto en la medida que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, reporte nueva información de predios al interior de las áreas protegidas, que sean objeto de análisis jurídico".

Dicho lo anterior, se sostiene:

1. Que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC es la entidad encargada de generar el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia, elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, así como realizar el inventario de las características de los suelos, entre otras funciones.
2. Que los estudios de títulos –y por tanto la determinación de los predios de propiedad privada al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales–, aunque son realizados por el Grupo de Predios de la Oficina Jurídica de Parques Nacionales Naturales, se basan principalmente en la información oficial aportada por el IGAC.
3. Que, de los estudios de títulos realizados, no es posible dar porcentajes exactos con respecto a los predios de propiedad privada, en razón a que la información otorgada por el IGAC no cubre en su totalidad cada una de las áreas protegidas. En otras palabras, no existe un 100% de estudios de títulos sobre el 100% de los predios al interior de las áreas protegidas.
4. Que, no obstante lo anterior, en ocasiones previas (como el derecho de petición en comento) se ha determinado el número de estudios de títulos realizados y el número de propiedad

[3] Ley 200 de 1936 artículo 3.
[4] Ley 160 de 1994 artículo 48.

privada obtenida ellos, pero porque el derecho de petición ha sido lo suficientemente concreto como para determinar de qué áreas en particular se requiere este tipo de información.

5. Que en el derecho de petición que se responde en esta oportunidad no es posible determinar de cuáles Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales Regionales, Reservas Forestales y otras áreas del SINAP se requiere información con respecto al número de predios de propiedad privada y baldía, pues como también se explicó, esta entidad no tiene información completa y precisa de todas y cada una de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras que involucran predios al interior de las áreas del SINAP.

6. Que el inventario de los terrenos baldíos es una información que reposa en el INCODER o en la entidad que haga sus veces, en razón al artículo 12 de la Ley 160 de 1994, numerales 13, 15 y 16:

   "13. Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

   (...)

   15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

   16. Delimitar las tierras de propiedad de la Nación, de las de los particulares. También podrá adelantar procedimientos de deslinde de las tierras de resguardo y las pertenecientes a las comunidades negras, para los fines previstos en el artículo 48 de la presente Ley".

7. Que, si bien es cierto que se tiene un análisis de los predios que reporta el IGAC con folios de matrícula inmobiliaria, eso no refleja el 100% de la cobertura predial y catastral frente a las áreas, aún más frente al porcentaje de bienes baldíos en dichas zonas. Esto se debe a que muchos de los terrenos baldíos ubicados en esas áreas no se encuentran consignados en la información del IGAC, porque no se les ha abierto el folio de matrícula inmobiliaria (en virtud del Decreto 1858 de 2015) y porque no se tiene un inventario completo de los baldíos del país.

En este orden de ideas, es oportuno mencionar que la Corte Constitucional a través de Sentencia T - 488 de 2011[5] al resolver la procedencia de una declaración de prescripción adquisitiva en un terreno baldío de la Nación y al verificar que no existe un inventario completo de bienes baldíos en el país, ordenó:

"QUINTO.- ORDENAR al Incoder, adoptar en el curso de los dos (2) meses siguientes a la notificación de esta providencia, si aún no lo ha hecho, un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país".

De esta manera, se reiteró la necesidad de que el país cuente con este inventario para determinar de manera clara el número de bienes baldíos que existen en el territorio Nacional, en el cual se hayan comprendidos aquellos situados en las áreas protegidas.

De las sentencias de restitución de tierras con órdenes a Parques Nacionales Naturales

Ahora bien, frente a la pregunta 4.2 se sostiene que en ninguna sentencia, de los doce registros de que tiene conocimiento Parques Nacionales Naturales –en tanto fueron notificadas formalmente–, se ordenó la restitución propiamente dicha. Por el contrario (y dando respuesta a la pregunta 4.3.) en las doce decisiones se ordenó la compensación por equivalente y se dieron órdenes a Parques Nacionales Naturales de la siguiente manera:

Juzgado/Tribunal	Radicado	Tipo Orden	Descripción Orden	Estado de cumplimiento de la orden
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santiago de Cali	76001312100 1 2012 - 00089 - 00	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	Ordenó restitución por equivalente y la transferencia del predio a favor de Parques Nacionales Naturales. Ordenar a Parques Nacionales Naturales de Colombia Parque Nacional Natural Los Farallones de Santiago de Cali, que proceda, dentro de los quince días posteriores a la notificación de esta sentencia, a realizar los encerramientos en	La orden dictada por el juez de realizar los encerramientos del predio y realizar las actividades de recuperación fue cumplida en su totalidad.

5

[1] Corte Constitucional, Sentencia T- 488 de 2011 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

Juzgado/Tribunal	Radicado	Tipo Orden	Descripción Orden	Estado de cumplimiento de la orden
			el predio objeto de este asunto, debiendo iniciar dentro del mismo plazo, las actividades de recuperación y control ambiental en dicha zona, así como las que se estimen pertinente conforme a sus competencias sobre la materia y la destinación especial del inmueble.	
Juzgado Tercero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras en Guadalajara de Buga	76-111-31-21-003-2013-00025-00	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	VINCULAR y ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", al Departamento del Valle del Cauca a través de su Secretaría de Agricultura y Pesca o quien haga sus veces, al Municipio de Riofrio Valle del Cauca a través de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA- a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, para que inicien de forma perentoria las diligencias relacionadas con el diseño e implementación de proyectos productivos integrales, acordes a la vocación económica de la víctima, teniendo en cuenta el uso potencial del suelo donde se encuentra el predio. El cumplimiento de lo anterior en un término perentorio de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de la sentencia; las entidades deberán rendir informe de lo realizado a este Despacho Judicial, de forma trimestral por el término de dos (2) años. Igualmente se VINCULA y ORDENA a Parques Nacionales Naturales como la entidad encargada de Administrar las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y Coordinar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) en el marco del ordenamiento ambiental del territorio, y a la Corporación Autónoma Regional del Valle sigla "CVC", a través de sus Representantes Legales o quienes hagan sus veces, para que realicen el seguimiento y suministren las	Se vinculó a Parques Nacionales Naturales y a la CVC para realizar el seguimiento de los proyectos productivos que las demás entidades debían ejecutar, aclarando que el predio no se encuentra al interior del SPNN. Bajo ese entendido, no se trata de una orden directa para ejecutar, sino para realizar acompañamiento.

Juzgado/Tribunal	Radicado	Tipo Orden	Descripción Orden	Estado de cumplimiento de la orden
			recomendaciones necesarias tendientes a que los señores ANA CRISTINA MORENO LLANOS, LUIS MANUEL MORENO LLANOS, JULIO CESAR MORENO LLANOS, SANDRA DEL CARMEN MORENO LLANOS Y ESTHER JULIA MORENO LLANOS, puedan desarrollar proyectos productivos, sin que afecten, la preservación y aprovechamiento sostenible, así como la posibilidad para que sus dueños puedan participar en la planeación del desarrollo de la zona afectada, de igual forma deberá coordinar con las entidades arriba referidas para la realización de proyectos productivos integrales, acordes a la vocación económica de las víctimas, teniendo en cuenta el uso potencial del suelo donde se encuentra el predio. Dicha entidad deberá informar cada trimestre durante los próximos dos años, sobre su gestión.	
Sala Civil 1 Especializada en Restitución de Tierras de Cali	76001312100 1-2012-00088-01	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	DECIMOTERCERO.- Ordénase a Parques Naturales Nacionales de Colombia que, a partir del momento en que le sea entregado el señalado, proceda a efectuar respecto del inmueble en cuestión, todas las adecuaciones y diligenciamientos que resulten necesarios para destinarlo a la actividad para la que éste fue afecto mediante la Resolución N° 092 de 15 de julio de 1968 expedida por el Ministerio de Agricultura. Oficíese.	La orden está pendiente por falta de entrega del predio a PNN.
Sala Civil 1 Especializada en Restitución de Tierras de Cali	76001312100 1-2012-00088-01	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	"DECIMOTERCERO.- ORDENASE a PARQUES NATURALES NACIONALES DE COLOMBIA que, a partir del momento en que le sea entregado el señalado predio a LA NACIÓN, proceda a efectuar respecto del inmueble en cuestión, todas las adecuaciones y diligenciamientos que resulten necesarios para destinarlo a la actividad para la que éste fue afecto mediante la Resolución N°	La orden está pendiente por falta de entrega del predio a PNN.

Juzgado/Tribunal	Radicado	Tipo Orden	Descripción Orden	Estado de cumplimiento de la orden
			092 de 15 de julio de 1968 expedida por el Ministerio de Agricultura. Ofíciese."	
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santiago de Cali	76001312100 1- 201400114- 00 (acumulado)	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	CUARTO: Ordenar a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales que en lo de su competencia y dentro de los diez días siguientes a la comunicación de esta sentencia, inicie las gestiones administrativas respectivas en aras de adquirir el predio objeto de este asunto, trámite que deberá culminar dentro de los tres meses siguientes al vencimiento de los diez días anteriores, con la advertencia que los dineros producto de la compra deberán ser canalizados por intermedio del Grupo Fondo de la Unidad de Restitución a efectos que por su conducto opere la restitución por equivalente, de conformidad con las razones vertidas en el segmento considerativo. Parágrafo: La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá adelantar el ofrecimiento de predios a la persona aquí beneficiada, de igual forma por intermedio del Grupo Fondo, esto en el evento que lo estime tanto pertinente como viable y expedito frente a la situación de la actora.	La orden fue cumplida mediante la Resolución 0375 de 2015 de la Dirección General de PNNC, "por medio de la cual se reconocen y ordenan los pagos de las sentencias proferidas por el Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santiago de Cali", en la que se ordenó y pagó el valor de los predios objeto de restitución por equivalente. Se destaca que el juez de conocimiento en audiencia de cumplimiento modificó su orden en el sentido que la restitución por equivalente no quedaba supeditada a la compra de los predios.
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Pereira	76001312100 1- 201400125- 00	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS	CUARTO: Ordenar la transferencia del derecho de dominio a favor de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Pendiente de que se transfiera el dominio a favor de la entidad.
Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en	76001312100 1- 201400217- 00	GARANTÍA EN RESTITUCIÓN JURÍDICA Y MATERIAL DEL	CUARTO: Ordenar la transferencia del derecho de dominio a favor de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales.	Pendiente de que se transfiera el dominio a favor de la entidad.

Juzgado/Tribunal	Radicado	Tipo Orden	Descripción Orden	Estado de cumplimiento de la orden
Restitución de Tierras de Pereira		BIEN Y DEL GOCE EFECTIVO DE LOS DERECHOS		

De la conceptualización de Parques Nacionales Naturales frente al Decreto 440 de 2016

La Oficina Asesora Jurídica de Parques Nacionales Naturales considera que el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 440 de 2016, específicamente los artículos 2.15.1.3.5 y 2.15.2.1.12 son disposiciones normativas que en su momento fueron adoptadas con la intención de preservar los predios baldíos de la nación que se encuentran ubicados en áreas de protección ambiental, las cuales están destinadas para la conservación del medio ambiente y por lo tanto a beneficiar a todos los colombianos y la humanidad.

No obstante lo anterior, **la restitución por equivalente** por fuera de las áreas protegidas de las personas que son objeto de estas disposiciones normativas, permitiría armonizar el derecho y obligación del Estado a la protección de las áreas de especial importancia ecológica en los predios propiedad de la nación, con los derechos a la igualdad y la prohibición de no discriminación; el acceso a la administración de justicia; la autonomía e independencia judicial; la reparación integral y de restitución de tierras de las víctimas despojadas que han abandonado los baldíos que ocupaban al interior de las zonas de reserva forestal de Ley 2° de 1959, el Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales. Al respecto conviene recordar que:

A. El derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación

El artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, sobre la titularidad de la acción de restitución dispone lo siguiente:

> ***"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 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley,* ***pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzadamente, en los términos establecidos en este capítulo"****.*

En este artículo se relacionan los propietarios, poseedores y explotadores de baldíos que los pretendan adquirir por adjudicación. Esta última categoría de explotadores de baldíos, que se equipara al concepto de ocupantes (según el artículo 76 de la misma Ley y la Sentencia C-715 de 2012), ha tenido dos interpretaciones: una restrictiva y una amplia. La interpretación restrictiva sostiene que es ocupante, según el numeral 9 del artículo 2.15.1.1.2 del Decreto 1071 de 2015, ***"la persona y su familia, que haya desarrollado su actividad económica o productiva o hubiera tenido su lugar de asentamiento dentro de un terreno baldío, susceptible de adjudicación de conformidad con la Ley"***. Esta afirmación, entonces excluye a aquellas víctimas que han ocupado baldíos que no son susceptibles de adjudicación, como los relacionados en el artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 440 de 2016, es decir, los que se encuentran al interior de zonas de reserva forestal de Ley 2° de 1959, áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales.

La interpretación amplia, por el contrario, da cuenta de que el explotador de baldíos puede ser –incluso– quien no puede adquirir el predio por prescripción debido a la naturaleza del bien ocupado. Así como establece la sentencia C-820 de 2012:

> *"La disposición regula la situación de las víctimas titulares del derecho de restitución. Ello implica que se encuentran comprendidas por la regulación, tal y como lo establece el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, las personas (i) que fueran propietarias o poseedoras de predio, de una parte, o las personas explotadoras de baldíos cuya propiedad pretendan adquirir mediante adjudicación, de otra; y (ii) que hubieren sido despojadas de las tierras o que se hubieren visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa o indirecta de los hechos que dan lugar a las violaciones que menciona el artículo 3 de la ley - infracciones al Derecho Internacional Humanitario o violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y que hubieren ocurrido con ocasión del conflicto armando interno-. Además de ello (iii) el despojo o abandono forzado debe producirse entre el 1 de enero de 1991 y el 10 de junio del año 2021 según se sigue del artículo 208 de la citada ley.*
>
> ***Cabe precisar entonces que los titulares del derecho a la restitución son aquellos que antes del despojo o el abandono tenían una relación particular con la tierra.*** *De esta manera se trata de aquellos que eran titulares del derecho real de dominio -por reunir título y modo- o que se comporten con ánimo de señor y dueño como en el caso de los poseedores en vía de adquirir por prescripción –derecho real provisional-* ***o los explotadores de baldíos que a pesar de sus actividades de explotación no pueden adquirir por prescripción atendiendo la naturaleza de los bienes ocupados****".*

De la anterior cita se deprende que los titulares de la acción pueden ser: el propietario, poseedor y explotador de baldíos que pretenda la adquisición de la propiedad, pero también puede serlo

el explotador de baldíos que no los pueden adquirir atendiendo a la naturaleza jurídica del bien. Adicionalmente, de esta cita se desprenden otros requisitos como que las víctimas:

i) Hubieren sido despojadas de las tierras o que se hubieren visto obligadas a abandonarlas como consecuencia del conflicto armado interno;

ii) Tuvieran una relación particular con la tierra;

iii) Hubieran sido despojadas u obligadas a abandonar sus tierras entre el 1 de enero de 1991 y el 10 de junio del año 2021.

En ese orden de ideas, quienes fueron ocupantes de reservas forestales de Ley 2° de 1959, áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales se inscriben –al menos– en la categoría de explotadores de baldíos que no los pueden adquirir atendiendo a su naturaleza jurídica.

Por otro lado, para hechos materialmente equivalentes (principalmente en casos en los que no se cumplen los requisitos formales para que se adjudiquen predios baldíos) se han tomado decisiones judiciales distintas. Así pues, en algunos casos judiciales se ha reconocido la restitución de tierras (**por vía compensación o restitución por equivalente**) a víctimas que reclamaban un predio dentro de zonas protegidas ambientalmente, mientras que en otros casos se ha desconocido este mismo derecho:

> *"la limitación legal [del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011] afecta a las víctimas del conflicto armado que cuentan con una especial protección, por la sola circunstancia de que explotaban un baldío respecto del cual no se cumplían los requisitos para ser adjudicatarios del mismo. Esta situación de discriminación se pone de manifiesto en el hecho de que frente a hechos materialmente equivalentes referidos a ocupaciones de baldíos respecto de los cuales no hay la aptitud para su adjudicación, jueces de restitución de tierras han adoptado decisiones disímiles, pues mientras en algunos se ha negado la medida sobre la base de que la ocupación recae sobre inmuebles ubicados en zonas protegidas ambientalmente, en otros esta circunstancia no ha sido óbice para la orden judicial de restitución (En este sentido se cita la sentencia del Juez Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, del día 13 de noviembre de 2014, rad. 50001312100120140005000)".*[6]

B. El derecho de acceso a la administración de justicia

[6] Corte Constitucional. Auto del 24 de junio de 2016. Expediente: D-11472.

El artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 440 de 2016 prohíbe el estudio formal de la solicitud y, por tanto, de la inscripción en el Registro de Tierras, que además es requisito de procedibilidad para acudir a instancias judiciales[7]:

> ***Artículo 2.15.1.3.5. Decisión sobre el no inicio formal de estudio de la solicitud.*** *"el estudio formal de la solicitud y, en consecuencia, no la inscribirá en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, incluso respecto de aquellas que versen sobre predios que no se encuentren en zonas macrofocalizadas o microfocalizadas, cuando se presente alguna de siguientes circunstancias:*
>
> *(...)*
>
> *2. Cuando no se cumpla con los requisitos del artículo 75 la Ley 1448 de 2011, lo que comprende entre otras, las siguientes circunstancias:*
>
> *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 2 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.*
>
> *b. 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 del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen.*
>
> *c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Naturales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables".*

El acceso a la administración de justicia, según lo planteado por la jurisprudencia constitucional, especialmente la Sentencia C-426 de 2002, se materializa con el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, reforzado cuando se trata de víctimas del conflicto armado que son sujetos de especial protección constitucional, lo que ha sido considerado de rango fundamental por la Corte Constitucional en sentencia T-827 de 2007:

> *"Ciertamente, si el derecho a la reparación integral del daño causado a víctimas de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos es un derecho fundamental, no puede menos que afirmarse que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental".*

[7] (...)La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas será requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución a que se refiere este Capítulo (artículo 76 de la Ley 1448 de 2011).

Además, el acceso a la administración de justicia no solo se materializa con la presentación de unas pretensiones a las respectivas instancias judiciales, sino cuando, con arreglo a la ley, *"el juez garantiza igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y realización de los derechos amenazados o vulnerados"*[8]. La materialización de este derecho se ve reforzada cuando su titular es una víctima del conflicto armado, pues no solo se busca hacerse parte en un proceso, obtener una decisión judicial y una indemnización, sino conocer la verdad de lo sucedido:

> *"El acceso a la administración de justicia no es sólo para hacerse parte dentro del proceso, sino también para que se le reconozcan sus derechos y dentro de estos, el derecho a ser indemnizado por los daños que se le han causado, a más del derecho a que se haga justicia y a conocer la verdad de lo sucedido".*[9]

C. La autonomía e independencia judicial

El artículo 2.15.2.1.12 del Decreto 440 de 2016 establece que no procederá la compensación[10] para las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras que versen sobre las situación del numeral 2, literales a), b) y c) del artículo 2.15.1.3.5:

> *"Sin perjuicio de las acciones de saneamiento que correspondan a otras autoridades, y con sujeción a lo que prevé la Ley 1448 de 2011 sobre el efecto, la compensación no procederá cuando la solicitud de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente verse sobre predios que se enmarquen en las situaciones previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 del presente decreto".*

Esta circunstancia se puede considerar como una limitación a la autonomía e independencia del juez en cumplimiento de sus funciones de administrar justicia en el marco de un proceso de carácter transicional, pues su decisión –para los supuestos fijados en dicho artículo– siempre será la negación de la compensación, independientemente del examen probatorio, fáctico y normativo que realice.[11] Además debe tenerse en cuenta que los jueces ya han reconocido la

---

[8] Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 1998. M.P: Fabio Morón Díaz.
[9] Corte Constitucional. Sentencia C-899 de 2003. M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.
[10] Entiéndase compensación como restitución por equivalente y/o compensación económica.
[11] Se parte de que este artículo tiene aplicación para las solicitudes de restitución que –a pesar de referirse a predios dentro de zonas de reserva forestal, Parques Nacionales Naturales y Parques Regionales Naturales– fueron inscritas por la URT en el Registro de Tierras, y estaban (o están) en trámite y sin decisión judicial cuando entró en vigencia el Decreto 440 de 2016.

compensación cuando la solicitud de restitución recae sobre un predio ubicado al interior de un área protegida e inadjudicable, consiguiendo un equilibrio entre los derechos de las víctimas y la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

Así pues, la autonomía judicial ha demostrado que los jueces de restitución de tierras, al momento de decidir sobre la compensación en los casos en los que se involucran reservas forestales de Ley 2°, áreas protegidas del SPNN y Parques Naturales Regionales, han encontrado un equilibrio entre los derechos constitucionales de las víctimas y la protección de las áreas de especial importancia ecológica.

D. El derecho de reparación integral y restitución de tierras

Es claro que debe haber un reconocimiento de que se está en un proceso transicional, es decir, de paso de un estado de violencia a un estado de paz. Dicha transición se soporta en el concepto de una justicia transformadora que busca corregir la ofensa (el despojo o el abandono), pero también conseguir transformación democrática dentro de las relaciones sociales y dentro de otros problemas estructurales, como la tenencia de la tierra. Esto quiere decir que no se trata de devolver las cosas a un estado anterior (lleno de precariedades), sino a un nuevo estado en el futuro.

En este caso en particular, una reparación transformadora no sería negar el derecho de la víctima a una restitución de tierras por vía de compensación, ya que eso sería retornar a un estado anterior en el que el solicitante está en una situación de precariedad ante la imposibilidad de detentar el derecho de propiedad sobre un predio. Por el contrario, reconocer la compensación de estos ocupantes a los que no se les puede adjudicar un predio sería transformar un estado de cosas, pues se estaría garantizando –a través de un proceso judicial– su reparación integral por su condición de víctima, y se estaría aportando a la solución del problema estructural de Colombia frente a la tenencia informal de la tierra.

De conformidad con lo expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica reitera lo concluido en el concepto jurídico de radicado No. 20131300059091 en el sentido de que "las personas que ocupaban áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales son [o deben ser] titulares del proceso de restitución de tierras y en consecuencia pueden [o deberían ser] inscritas en el registro de tierras despojadas". En ese orden de ideas, *"no incluir en el Registro los casos relacionados con despojo o abandono por no estar acreditados los requisitos de la normatividad agraria, eventualmente podría conllevar a una legitimación de la violencia, en consideración a que el Registro cumple una*

función histórica que sirve para documentar las vulneraciones respecto a los derechos relacionados con la tierra en el marco del conflicto".[12]

Esperamos haber dado respuesta completa y de fondo a sus inquietudes, en el marco de nuestras funciones y de la información disponible para esta entidad.

Marcela Jiménez

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Parques Nacionales Naturales de Colombia

Elaboró: Mayra A Luna – Abogada OAJ
Revisó: Juan Claudio Arenas Ponce - OAJ

Proyecto **MAJIMENEZ**

[12] Se aclara que esta cita se encuentra en los Lineamientos sobre verificación de requisitos para ocupación, expedidos por la URT el 17 de marzo de 2016, pero se refiere exclusivamente a los explotadores de baldíos con pretensión de adjudicar baldíos. Para Parques Nacionales Naturales esta afirmación o reflexión opera también para las personas que ocupaban baldíos inadjudicables.