

---

# **Restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente por causa del conflicto armado en Colombia y su relación con el ordenamiento ambiental del territorio**

---

Laura Juliana Santacoloma Méndez\*

## **Resumen**

La adopción de un marco jurídico para la paz en Colombia ha tenido diferentes expresiones en los asuntos internos del país. Una de ellas es la reparación de las víctimas, y, de manera particular, el derecho a la restitución jurídica y material de los predios despojados u abandonados forzosamente pertenecientes a las víctimas del conflicto armado.

En este marco, la posibilidad de la formalización del derecho de dominio y la restitución material de predios ubicados en áreas con reglamentación ambiental especial, en gran medida, dependen del régimen normativo que determinan las limitaciones a los atributos de la propiedad. Por lo anterior, se analizarán dos tipos de categorías de protección ambiental - Parques Naturales y Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959- en relación con las normas sobre restitución de tierras.

**Palabras clave:** Restitución de tierras, categorías de protección ambiental, reservas forestales, parques naturales.

---

**Fecha de recepción:** 30 de junio de 2014 | **Fecha de aprobación:** 15 de octubre 2014

\* Consultora e investigadora en asuntos jurídicos ambientales. Abogada de la Universidad Nacional de Colombia, candidata a Maestra en Derecho en la Universidad de Palermo de Buenos Aires, Argentina. ljsm\_1@hotmail.com.

## Abstract

The adoption of a legal framework for peace in Colombia has had different expressions in the internal affairs of the country. One is the reparation of victims, and, in particular, the right to legal and material restitution of robbed or forcibly abandoned properties belonging to the victims of armed conflict.

In this context, the possibility of formalization of ownership rights and material restitution of properties located in areas with special environmental regulations, largely depends on the regulatory regime that determines the limitations to the attributes of the property. Therefore, two types of categories of environmental protection will be discussed - Parks and Natural Forest Reserve Areas established by Law 2<sup>a</sup> from 1959 - in relation to the rules on restitution of land.

**Key words:** Land restitution categories of environmental protection, forest reserves, national parks.

## Introducción

Los más de 50 años de conflicto armado en Colombia han generado profundos cambios en la sociedad, la política y la economía del país, todo lo cual se ve reflejado en la evolución del ordenamiento jurídico en lo que respecta al desarrollo legislativo de los derechos fundamentales. Puntualmente, el desplazamiento forzado es uno de los principales fenómenos que han generado cambios sustanciales en las estructuras sociales urbanas y rurales, el sistema de seguridad social, la política y, en general, en todos aquellos aspectos en los cuales las víctimas aparecen como protagonistas de un Estado por mucho tiempo indolente al conflicto armado.

Con la Sentencia T-025 de 2001,<sup>1</sup> la Corte Constitucional colombiana marcó un hito al declarar que el desplazamiento forzado era un “*estado de cosas inconstitucional*”. Desde entonces, diferentes normas han tratado de recoger los mecanismos de todo orden –económico, social, político, etc.- y nivel –nacional, regional y local- que permitan superar esta problemática.

Así, luego de años e innumerables normas, actos administrativos y fallos judiciales,<sup>2</sup> el Congreso de la República de Colombia logró promulgar la Ley 1448 de 2011 “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral*

---

<sup>1</sup> “*Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas. En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas*”. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>

<sup>2</sup> Ver las sentencias C-178, C-228, C-578, C-580, C-695 y C-916 todas del 2002, las sentencias C-004 y C-228 de 2003, la Sentencia C-014 de 2004, las sentencias C-928, C-979 y C-1154 de 2005, las sentencias C-047, C-370, C-454, y C-575 de 2006, la Sentencia C-209 de 2007 y la Sentencia C-1199 de 2008, entre otras.

a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Dicha norma tiene la virtud de reconocer la existencia de un conflicto interno latente -hasta ese entonces desconocido- y, además, de establecer las medidas específicas para garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición concebidos de especial manera para las víctimas.

La *reparación* es un derecho fundamental, según lo manifestado por la Corte Constitucional de Colombia, y su contenido material comprende diversos parámetros,<sup>3</sup>

<sup>3</sup> “i) el reconocimiento expreso del derecho a la reparación del daño causado que le asiste a las personas que han sido objeto de violaciones de derechos humanos, y de que por tanto éste es un derecho internacional y constitucional de las víctimas, como en el caso del desplazamiento forzado;

(ii) el derecho a la reparación integral y las medidas que este derecho incluyese encuentran regulados por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, aspectos que no pueden ser desconocidos y deben ser respetados por los Estados obligados;

(iii) el derecho a la reparación de las víctimas es integral, en la medida en que se deben adoptar distintas medidas determinadas no solo por la justicia distributiva sino también por la justicia restaurativa, en cuanto se trata de la dignificación y restauración plena del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas;

(iv) las obligaciones de reparación incluyen, en principio y de manera preferente, la restitución plena (*restitutio in integrum*), que hace referencia al restablecimiento de la víctima a la situación anterior al hecho de la violación, entendida ésta como una situación de garantía de sus derechos fundamentales, y dentro de estas medidas se incluye la restitución de las tierras usurpadas o despojadas a las víctimas;

(v) de no ser posible tal restablecimiento pleno es procedente la compensación a través de medidas como la indemnización pecuniaria por el daño causado;

(vi) la reparación integral incluye además de la restitución y de la compensación, una serie de medidas tales como la rehabilitación, la satisfacción y garantías de no repetición. Así, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los derechos y bienes jurídicos y materiales de los cuales ha sido despojada la víctima; la indemnización de los perjuicios; la rehabilitación por el daño causado; medidas simbólicas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas; así como medidas de no repetición para garantizar que las organizaciones que perpetraron los crímenes investigados sean desmontadas y las estructuras que permitieron su comisión removidas, a fin de evitar que las vulneraciones continuas, masivas y sistemáticas de derechos se repitan;

(vii) la reparación integral a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos tiene tanto una dimensión individual como colectiva;

(viii) en su dimensión individual la reparación incluye medidas tales como la restitución, la indemnización y la readaptación o rehabilitación;

(ix) en su dimensión colectiva la reparación se obtiene también a través de medidas de satisfacción y carácter simbólico o de medidas que se proyecten a la comunidad;

(x) una medida importante de reparación integral es el reconocimiento público del crimen cometido y el reproche de tal actuación. En efecto, como ya lo ha reconocido la Corte, la víctima tiene derecho a que los actos criminales sean reconocidos y a que su dignidad sea restaurada a partir del reproche público de dichos actos. Por consiguiente, una manera de vulnerar de nuevo sus derechos, es la actitud dirigida a desconocer, ocultar, mentir, minimizar o justificar los crímenes cometidos;

(xi) el derecho a la reparación desborda el campo de la reparación económica, e incluye además de las medidas ya mencionadas, el derecho a la verdad y a que se haga justicia. En este sentido, el derecho a la reparación incluye tanto medidas destinadas a la satisfacción de la verdad y de la

entre los cuales se incluye la restitución.<sup>4</sup> Al respecto, en la Sentencia C-715 de 2012, el Alto Tribunal Constitucional definió las siguientes reglas:

- (i) *La restitución debe entenderse como el medio preferente y principal para la reparación de las víctimas al ser un elemento esencial de la justicia restitutiva.*
- (ii) *La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.*
- (iii) *El Estado debe garantizar el acceso a una compensación o indemnización adecuada para aquellos casos en que la restitución fuere materialmente imposible o cuando la víctima de manera consciente y voluntaria optare por ello.*
- (iv) *Las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias.*
- (v) *la restitución debe propender por el restablecimiento pleno de la víctima y la devolución a su situación anterior a la violación en términos de garantía de derechos; pero también por la garantía de no repetición en cuanto se transformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.*
- (vi) *en caso de no ser posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no*

11

---

memoria histórica, como medidas destinadas a que se haga justicia, se investigue y sancione a los responsables. Por tanto, la Corte ha evidenciado el derecho a la reparación como un derecho complejo, en cuanto se encuentra en una relación de conexidad e interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, de manera que no es posible garantizar la reparación sin verdad y sin justicia;

(xii) *la reparación integral a las víctimas debe diferenciarse de la asistencia y servicios sociales y de la ayuda humanitaria brindada por parte del Estado, de manera que éstos no pueden confundirse entre sí, en razón a que difieren en su naturaleza, carácter y finalidad. Mientras que los servicios sociales tienen su título en derechos sociales y se prestan de manera ordinaria con el fin de garantizar dichos derechos sociales, prestacionales o políticas públicas relativas a derechos de vivienda, educación y salud, y mientras la asistencia humanitaria la ofrece el Estado en caso de desastres; la reparación en cambio, tiene como título la comisión de un ilícito, la ocurrencia de un daño antijurídico y la grave vulneración de los derechos humanos, razón por la cual no se puede sustituirlas o asimilarlas, aunque una misma entidad pública sea responsable de cumplir con esas funciones, so pena de vulnerar el derecho a la reparación;*

(xiii) *la necesaria articulación y complementariedad de las distintas políticas públicas, pese a la clara diferenciación que debe existir entre los servicios sociales del Estado, las acciones de atención humanitaria y las medidas de reparación integral. De esta manera, el Estado debe garantizar todas las medidas, tanto de atención como de reparación a la población desplazada, hasta el restablecimiento total y goce efectivo de sus derechos". Sentencia C- 715 de 2012. Corte Constitucional de Colombia. En: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-715-12.htm#\\_ftnref22](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-715-12.htm#_ftnref22)*

<sup>4</sup> El artículo 71 de la Ley 1448 de 2012 establece que la Restitución es "la realización de medidas para el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente Ley".

*se pudieron restituir, sino también todos los demás bienes para efectos de indemnización como compensación por los daños ocasionados.*

(vii) *el derecho a la restitución de los bienes demanda del Estado un manejo integral en el marco del respeto y garantía de los derechos humanos, constituyendo un elemento fundamental de la justicia retributiva, siendo claramente un mecanismo de reparación y un derecho en sí mismo, autónomo e independiente.*

Conforme se cita, la Ley 1448 de 2011 estableció un proceso específico para restituir jurídica y materialmente los bienes inmuebles a las víctimas que fueron despojadas u obligadas a abandonarlos por causa del conflicto armado del país. Así mismo, en dicha norma se definió qué se entiende por despojo y abandono de tierras:

**Artículo 74. Despojo y abandono forzado de tierras.** *Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.*

*Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.*

*La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el periodo establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.*

*El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el periodo establecido en el artículo 75 no interrumpirá el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor.*

*Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión (...)*

Para lo anterior, la Ley 1448 de 2011 concibió un proceso diferenciado para la restitución de tierras, que consta de una etapa administrativa -para la cual se

creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas -URT-, encargada de recopilar las pruebas y representar a la víctima- y una etapa judicial –a cargo de una jurisdicción especial conformada por jueces de única instancia y magistrados de Tribunales Superiores de Distrito, Sala Civil, especializados en restitución de tierras-.

En el marco de dicho proceso, la etapa administrativa tiene como objeto establecer si procede la inscripción en el “*Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente*” como requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución propiamente dicha, que tiene como objeto la protección jurídica del derecho fundamental a la restitución, pero también la restitución jurídica, formalización del derecho de dominio –cuando proceda- y la restitución material del inmueble. Sin embargo, la Ley 1448 de 2011 establece que de no ser posible, en subsidio procede la restitución por equivalente o la compensación.<sup>5</sup>

Debe tenerse en cuenta que el derecho a la restitución se predica únicamente de las víctimas que ostentan las condiciones previstas en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, la cual establece:

***Artículo 75. Titulares del derecho a la restitución.*** *Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3° de la presente Ley, entre el 1° de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo. (Subrayado fuera de texto)*

13

Así mismo, en el artículo 97 de la misma Ley 1448 de 2011 se establecieron tres causales por las cuales procede la compensación en especie:

***Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación.*** *Como pretensión subsidiaria, el solicitante podrá pedir al Juez o Magistrado que como compensación y con cargo a los recursos del Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas, le entregue un bien inmueble de similares características al despojado, en aquellos casos en que la restitución material del bien sea imposible por alguna de las siguientes razones:*

*a. Por tratarse de un inmueble ubicado en una zona de alto riesgo o amenaza de inundación, derrumbe, u otro desastre natural, conforme lo establecido*

---

<sup>5</sup> Artículo 72 de la Ley 1448 de 2011.

*por las autoridades estatales en la materia;*

*b. Por tratarse de un inmueble sobre el cual se presentaron despojos sucesivos, y este hubiese sido restituido a otra víctima despojada de ese mismo bien;*

*c. Cuando dentro del proceso repose prueba que acredite que la restitución jurídica y/o material del bien implicaría un riesgo para la vida o la integridad personal del despojado o restituido, o de su familia.*

*d. Cuando se trate de un bien inmueble que haya sido destruido parcial o totalmente y sea imposible su reconstrucción en condiciones similares a las que tenía antes del despojo.*

Actualmente existe una discusión sobre si estas causales son taxativas o meramente enunciativas. Lo cierto es que, en la casuística propia de las decisiones judiciales, se han identificado diferentes situaciones que no se enmarcan en las establecidas en el artículo 97 citado, pero que hacen imposible a restitución jurídica y material de los inmuebles. Lo anterior es evidente en el caso de los predios ubicados en algunas de las categorías de protección y manejo ambiental, cuyas reglamentaciones expresamente consagran prohibiciones que limitan los atributos de la propiedad.

14 El ordenamiento ambiental del territorio colombiano y las limitaciones propias de las categorías de protección ambiental tienen un importante respaldo en el artículo 58 de la Constitución Política colombiana, el cual consagra que la propiedad tiene una función social y ecológica, que implica obligaciones y limitaciones para los propietarios según lo disponga el legislador. Al respecto la Corte Constitucional señaló:

*[E]n la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios. (...)*

*[E]sa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes.<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-126 de 1998.

El orden jurídico ambiental en Colombia establece diversas categorías de protección ambiental, algunas de las cuales son consideradas áreas protegidas en los términos del Convenio de Diversidad Biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994. A la luz de lo señalado, se propone el estudio de dos categorías de protección y manejo ambiental que pueden llegar a hacer imposible la restitución jurídica y material del mismo inmueble solicitado en restitución, las cuales serán el objeto del presente análisis.

Para lo anterior, se debe tener en cuenta que en el análisis de las solicitudes de restitución de tierras, se debe establecer si el solicitante tiene o no la condición de víctima según lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. En el caso de que la anterior respuesta sea afirmativa, debe evaluarse si procede la reparación jurídica y material del predio a la luz de las normas civiles y ambientales con incidencia en la materia; si no es posible que la víctima que tiene derecho a la restitución jurídica pueda retornar a su predio, puede ordenarse la compensación en especie. Si la víctima no es titular del derecho a la restitución en los términos arriba señalados, existen otros mecanismos de reparación integral definidos en la Ley 1448 de 2011, tales como indemnización, satisfacción, rehabilitación y garantías de no repetición.

## **Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Naturales Regionales**

15

Estas dos categorías de protección ambiental se consideran como las más estrictas, toda vez que su destinación busca la preservación a perpetuidad de éstas áreas, por lo cual solo son permitidas las actividades que no riñan con la conservación, tales como ecoturismo, investigación científica, etc.

### **Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales**

La categoría de protección y manejo ambiental denominada *Parques Nacionales Naturales* fue establecida en el artículo 13 de la Ley 2ª de 1959, con el objeto de conservar la flora y fauna, así como las nieves perpetuas y los ecosistemas circundantes.<sup>7</sup> En esta categoría de protección, se prohibió la adjudicación de bienes

---

<sup>7</sup> Ley 2ª de 1959. "Artículo 13. *Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.*

baldíos de la Nación y la venta de tierras<sup>8</sup> y, de igual manera, se determinó que por su utilidad pública podría proceder la expropiación de propiedad particular.<sup>9</sup> Sin embargo, debe resaltarse que la propiedad privada constituida con anterioridad a la declaratoria de un Parque Nacional Natural subsiste, por lo cual el dominio privado y público pueden coexistir en las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Con la expedición del Decreto-ley 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, CNRNR- se determinó que los recursos naturales renovables pertenecen al Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos por particulares de forma legítima.<sup>10</sup> El Capítulo V de dicha norma trata sobre la definición, objetivos de conservación, actividades permitidas y prohibidas, competencias legales para reservar y alinderar las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

El Decreto 622 de 1977 reglamentó dicho Capítulo V y las Áreas del Sistema de Parques. Específicamente, el artículo 10 dispuso que respecto de la propiedad privada consolidada con anterioridad a la declaratoria del Parque Nacional Natural *“No se reconocerá el valor de las mejoras que se realicen dentro de las actuales áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales después de la vigencia de este Decreto, ni las que se hagan con posterioridad a la inclusión de un área dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales”* (Subrayado fuera de texto). En consecuencia, en el marco del proceso de Restitución de Tierras, a las víctimas solo se les podría reconocer las mejoras que realizaron en los predios antes de la entrada en vigencia de dicho decreto o antes de la declaratoria del Parque Nacional Natural.

Posteriormente, la Constitución Política de Colombia actual fue promulgada en el año 1991. En ella se consagraron alrededor de 35 disposiciones relacionadas con el cuidado y la preservación del patrimonio natural y el ambiente sano. De manera puntual, los Parques Nacionales Naturales adquirieron la calidad de inalienables, imprescriptibles e inembargables, según lo señalado en el artículo 63. En desarrollo de

16

---

**Parágrafo.** *Los nevados y las áreas que los circundan se declaran "Parques Nacionales Naturales". El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", a solicitud del Ministerio de Agricultura, establecerá los límites de estas áreas circundantes y elaborará los planos respectivos, así como los de los otros Parques Nacionales Naturales que decreta el Gobierno Nacional en obediencia de la presente Ley". (Subrayado fuera de texto)*

<sup>8</sup> Ver Sentencia C- 189 de 2006, Corte Constitucional de Colombia.

<sup>9</sup> Artículo 14 de la Ley 2ª de 1959.

<sup>10</sup> Decreto- ley 2811 de 1974. “Artículo 4º.- Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la Ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código. (...)”

**Artículo 42º.** - *Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos”.*

lo anterior, la Ley 99 de 1993<sup>11</sup> que regula el Sistema Nacional Ambiental, estableció las competencias del Ministerio de Ambiente y determinó que esta es la entidad encargada de declarar las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.<sup>12</sup>

Por su parte, en el marco de la normativa agraria, el párrafo del artículo 67 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 9 del Decreto 2664 de 1994, determinaron que las áreas aledañas o áreas de amortiguamiento de los Parques Nacionales tienen el carácter de baldíos inadjudicables de la Nación.<sup>13</sup> No obstante, actualmente no existe la reglamentación respectiva que establezca los criterios técnicos o procedimiento alguno que permita especificar cuáles son esas áreas y su extensión, razón por la cual esta disposición no tiene aplicación.

Ya con la expedición del Decreto 2372 de 2010, mediante el cual se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP–, se determinó que las Áreas del

---

<sup>11</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>12</sup> Ley 99 de 1993. “**Artículo 5º.** - Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...) 18. Reservar, alinear y sustraer las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento”. La expresión sustraer fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en lo que se refiere a Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

<sup>13</sup> Artículo 67, Ley 160 de 1994. “**Parágrafo.** No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica”.

Artículo 9º, Decreto 2664 de 1994. “**Baldíos Inadjudicables.** No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:

a) Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural;

b) Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables;

c) Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

d) Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

**PARAGRAFO.** No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas”.

Sistema de Parques Nacionales Naturales son *áreas protegidas públicas* SINAP. También, mediante las sentencias C-649/97, C-189 de 2006 y C-598 de 2010<sup>14</sup> la Corte Constitucional manifestó que no es posible la sustracción de estas áreas, ni siquiera con la intervención del legislador.

### Parques Naturales Regionales

Esta categoría de protección ambiental se creó en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, pero solo cuenta con una definición propia a partir de la expedición del Decreto 2372 de 2010. En dicha norma se consideran como *áreas protegidas públicas* siempre y cuando se cumpla el proceso de registro en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas Integrantes del SINAP –RUNAP– establecido en el artículo 24 de dicho decreto,<sup>15</sup> previa homologación de denominaciones o recategorización, de ser necesario. En caso contrario, la declaratoria del Parque Natural Regional mantiene su vigencia y continúa rigiéndose por las normas bajo las cuales fue declarado, pero no será considerada como área protegida integrante del SINAP, sino como estrategia de conservación.

18

Según lo mencionado, si bien se comparten características dirigidas a destinar las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales a la preservación estricta, lo cierto es que las normas que prohíben la adjudicación de baldíos, venta de tierras y compraventa de mejoras solo están dirigidas expresamente a las primeras. Por lo anterior, existen al menos dos interpretaciones sobre este tema:

1. No son aplicables las normas sobre venta de tierras y compraventa de mejoras por cuanto la norma que lo establece, Ley 2ª de 1959, se refirió exclusivamente a las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, a diferencia de la relacionada con la prohibición de adjudicar baldíos, por estar expresamente señalada en la Ley 160 de 1994.

---

<sup>14</sup> Esta norma estableció cuáles categorías de manejo se consideran áreas protegidas, entre otras disposiciones.

<sup>15</sup> “De conformidad con todo lo anterior se deduce claramente que la categoría de Parque Natural Regional, debe entenderse en el marco de lo previsto para dicha área protegida en la ley, en complementación con el artículo 13 del Decreto 2372 de 2010 en cuanto a su definición, así las cosas solamente cuando la denominación de Parque Natural Regional se enmarque a los objetivos de conservación, atributos, modalidad de uso y demás condiciones previstas para esta categoría en dicha disposición y se cumpla el proceso de registro en el RUNAP, resultará ser un área protegida integrante del SINAP y en consecuencia, tal como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia que es objeto de estudio, no es susceptible de sustracción”. Concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, 05 de diciembre de 2012.

2. Las normas que prohíben la adjudicación de baldíos, venta de tierras y compraventa de mejoras sí aplican para los predios que se ubiquen en el interior de un Parque Natural Regional, por cuanto la Corte Constitucional en la Sentencia C-598 de 2010, estableció que las cualidades señaladas en el citado artículo 63 de la Carta Política también se predicen de los Parques Naturales Regionales.<sup>16</sup>

A juicio de la autora, la sentencia de la Corte Constitucional solo se refirió a las calidades de inadjudicabilidad, inalienabilidad e imprescriptibilidad, y en ese sentido, no aplican las prohibiciones establecidas en la Ley 2ª de 1959, en tanto no riñan con las disposiciones del artículo 63 constitucional. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en el contexto de la justicia transicional, debe darse aplicación al principio *pro homine*, según el cual “*se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria*”.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-598 de 2010 señaló que: “4.4. *Expuesto lo anterior, la atribución legislativa a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible para sustraer áreas protegidas de Parques Regionales, desconoce la Carta Política en las normas señaladas en la formulación del problema jurídico-constitucional. Considera la Sala que existen serios motivos para que en el caso bajo examen se aplique el precedente sentado por la Corte Constitucional en la sentencia C-649 de 1997. Una interpretación sistemática y armónica de lo establecido en los artículos 63, 79 y 80 de la Carta Política lleva a concluir, por tanto, que en punto a la facultad de sustraer o cambiar la destinación de las áreas declaradas Parques Naturales Regionales contradice el sistema de protección del medio ambiente establecido en la Constitución Política. (...)*

4.6. *Ahora bien, la inconstitucionalidad del segmento acusado no se funda en el hecho de que “similar facultad esté vedada a un órgano de superior jerarquía”, de lo que haya que deducirse que con mayor razón debe estarlo para el inferior jerárquico. El reproche de inconstitucionalidad prospera porque no existe una diferencia entre la protección que se les debe conferir a los Parques Nacionales y la que merecen los Parques Regionales y porque el artículo 63 de la Constitución Política otorgó a la categoría de Parques Nacionales la protección materializada en la indisponibilidad de dichos bienes como inalienables, inembargables e imprescriptibles, sin contraer su ámbito de aplicación a los nacionales con exclusión, por ejemplo, de los regionales. En suma, la inconstitucionalidad que se declara se basa en la oposición que se presenta entre la facultad de sustraer áreas de valores excepcionales en materia ambiental y la realización de los fines sociales y ecológicos propios del Estado Social de Derecho”.*

<sup>17</sup> El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos. Instituto de Derechos Humanos. Mónica Pinto. Tomado de: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-principio-pro-homine-criterios-de-hermeneutica-y-pautas-para-la-regulacion-de-los-derechos-humanos.doc>

## Identificación de conflictos

En el proceso de restitución de tierras es imprescindible identificar e individualizar la relación de los solicitantes con el predio, a fin de establecer si se consolida o no el derecho a la restitución jurídica y material en el mismo inmueble despojado o abandonado por causa del conflicto armado. Por esta razón, es necesario establecer en qué momento, por cuánto tiempo y cómo se dio dicha situación, toda vez que esta información determina los presupuestos jurídicos para acceder a la restitución o no de la propiedad del predio, así como la calidad jurídica de propietario, poseedor, ocupante o explotador de recursos naturales en un predio que se encuentre en el interior de Áreas del Sistema de Parques Naturales o de Parques Naturales Regionales.

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 1448 de 2011, se requieren cumplir las condiciones referidas a la calidad de víctima, pero también establecer que se consolidó, al menos, la posibilidad de acceder jurídicamente a la propiedad del predio en cualquiera de las figuras de Parques Nacionales, según lo que pasa a examinarse. Se aclara que de conformidad con en el artículo 75 de la norma mencionada, se encuentran excluidas del beneficio de la restitución las víctimas cuya relación jurídica con los predios abandonados o despojados no sea ninguna de las establecidas o que se enmarquen en la mera tenencia.

20

Como ya se señaló, una vez se acredite la calidad de víctima y la relación de ésta con el predio solicitado para restitución, procede la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Ya en sede judicial, debe establecerse si se consolida o no el derecho a la restitución jurídica y material, y si puede restituirse en el mismo inmueble o si procede la compensación, para lo cual es imprescindible tener en cuenta que, dados los usos restrictivos y características propias de estas áreas, se hace imposible la restitución jurídica y material en el mismo inmueble despojado, por lo que procede la compensación. Según lo expuesto, se analizarán las siguientes situaciones:

- ***Propietario o poseedor con el lleno de los requisitos legales para adquirir por prescripción adquisitiva antes de la declaratoria del Parque Natural.***

Toda vez que coexiste la propiedad pública y la privada, si se comprueban los supuestos legales referidos a la calidad de víctima y a la relación con el predio, se consolida el derecho a la restitución jurídica. Ahora bien, en lo que se relaciona con la restitución material del predio, y aun cuando no está taxativamente dentro de las causales del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, procede la compensación en especie porque no es posible que la víctima pueda implementar algún proyecto productivo económicamente sostenible en estas áreas que le garanticen el derecho fundamental a la reparación en los términos de la ley y la jurisprudencia.

### • *Propietario después de la declaratoria del Parque Natural.*

Como se vio, la prohibición de adjudicar baldíos en las Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales se dispuso con la entrada en vigencia del Código de Recursos Naturales Renovables, esto es, el 27 de enero de 1975.<sup>18</sup> En tal virtud, las adjudicaciones de baldíos realizadas con posterioridad a esta fecha por lo cual se encuentran viciadas de nulidad absoluta por infracción de las normas en las que debía fundarse,<sup>19</sup> pero gozan de presunción de legalidad<sup>20</sup> de los actos administrativos, existe un derecho otorgado por el Estado que no puede ser desconocido sino en virtud de una sentencia judicial.

Pese a lo mencionado, se consolida el derecho a la restitución porque la víctima no puede recibir la carga de los errores de la administración pública que probablemente le significarían perder la propiedad en un juicio. Sin embargo, al igual que en el caso precedente, la restitución material del inmueble es imposible y debe compensarse en especie.

### • *Poseedor después de la declaratoria del Parque Natural.*

Los poseedores son titulares de la acción de restitución en los términos de la ley; la finalidad de dicha restitución es que se restablezca la situación anterior a la que se encontraba la víctima antes de los hechos victimizantes.<sup>21</sup> Respecto de la situación de los poseedores, el artículo 72 de la norma mencionada establece que:

*La restitución jurídica del inmueble despojado se realizará con el restablecimiento de los derechos de propiedad o posesión, según el caso. El restablecimiento del derecho de propiedad exigirá el registro de la medida en el folio de matrícula inmobiliaria. En el caso del derecho de posesión, su restablecimiento podrá acompañarse con la declaración de pertenencia, en los términos señalados en la ley. (Subrayado fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 74 de dicha norma establece que “*La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia*

---

<sup>18</sup> Diario oficial 34243.

<sup>19</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 85001-23-31-000-2004-01989-02(0730-08) de 27 de enero de 2011.

<sup>20</sup> Ley 1437 de 2011. “**Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.

<sup>21</sup> Artículo 71 de la Ley 1448 de 2011.

*que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor”.* En tal sentido, si el tiempo transcurrido desde el momento en que inició la posesión hasta el inicio de la acción de restitución, incluyendo el período en que la víctima del desplazamiento se alejó del predio, supera el plazo estipulado para la prescripción adquisitiva de dominio, el juez de restitución está facultado para declararla y formalizar la propiedad.

No obstante, según el artículo 63 de la Constitución Política, los parques naturales son imprescriptibles y, en tal sentido, existe imposibilidad jurídica de restituir en el mismo predio razón por la cual debe proceder la compensación.

**• *Ocupantes o explotadores de recursos naturales con el lleno de los requisitos para adquirir el predio mediante adjudicación antes de declaratoria del Parque Natural.***

De conformidad con lo señalado en el artículo 36 del Decreto 4829 de 2011 “*por el cual se reglamenta el capítulo II del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras*”, se definen los ocupantes como: “*(...) 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.*”

22

Según lo anterior, la adjudicabilidad del bien público objeto de la acción de restitución es un requisito imprescindible para que pueda predicarse la calidad de ocupante, y por lo mismo, consolidar el derecho a la restitución.

Dadas las particularidades de la justicia transicional, con fundamento en una interpretación *pro homine* de la norma, y probado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa agraria para la adjudicación de baldíos ***con anterioridad a la declaratoria*** de un Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales o en un Parque Natural Regional, puede afirmarse que se consolidó el derecho a la restitución y, de conformidad con el literal g. artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, puede ordenarse la protección del derecho a la restitución jurídica del inmueble solicitado. Sin embargo, al igual que en los demás casos expuestos, existe imposibilidad material de restituir en el mismo inmueble y procedería la compensación en especie.

**• *Explotadores de recursos naturales sin el lleno de los requisitos para adquirir el predio mediante adjudicación antes de declaratoria del Parque Natural.***

Uno de los requisitos para adquirir tierras mediante adjudicación de baldíos es que éstos tengan la calidad de adjudicables, y dado que tanto las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales son bienes de uso público inalienables, imprescriptibles e inembargables, son, inadjudicables

y no procedería la protección del derecho a la restitución. Esto, por cuanto el bien nunca ingresó al patrimonio de la víctima dada su naturaleza jurídica. Lo anterior, sin perjuicio de las demás medidas previstas en la ley para la reparación de las víctimas del conflicto armado en Colombia establecidas en la Ley 1448 de 2011.

## Áreas de Reserva Forestal

Como antecedente de esta categoría de protección ambiental, debe señalarse que el ordenamiento ambiental del territorio colombiano inició con la regulación de los bosques en tanto que desde ese entonces se consideró la importancia de éstos ecosistemas para la conservación del recurso hídrico, que era el motor de la economía nacional de la época por su innegable relación con la producción de energía eléctrica y la agricultura.

En ese contexto económico, la Ley 200 de 1936 facultó al gobierno nacional para determinar las zonas boscosas que debían preservarse:

*Artículo. 10.- El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas. Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal y para reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este Artículo.*

23

Con fundamento en lo anterior, el entonces Ministerio de Economía Nacional –Departamento de Tierras y Aguas, Sección Bosques- expidió las resoluciones ejecutivas 9, 11 y 15 de 1938 mediante las cuales declaró las primeras reservas forestales del país a fin de proteger las hoyas hidrográficas de los ríos Cali, Guadalajara y Guabas, respectivamente.

Más adelante, con el Decreto 3518 de 1949 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio colombiano, y se determinó la unificación de las disposiciones forestales en una sola norma: el Decreto 2278 de 1953. En dicha norma los bosques del país se clasificaron en bosques protectores, bosques públicos, bosques de interés general y bosques de propiedad privada, razón por la cual esta norma es el antecedente más importante del ordenamiento de los bosques y a la clasificación de las áreas de reserva forestal actual.

En este momento, el territorio colombiano cuenta con cuatro tipos de áreas de reserva forestal- ARF-: Las establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, Protectoras, Productoras

y Protectoras- Productoras. Todas ellas tienen particularidades legales que de una u otra forma inciden en el proceso de restitución de tierras, tal y como pasa a explicarse.

Las entonces zonas de reserva forestal declaradas mediante la Ley 2ª de 1959 se concibieron como áreas destinadas a la protección de bosques, fauna, suelos y del recurso hídrico, según puede leerse:

**Artículo 1.** *Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", según la clasificación de que trata el [Decreto legislativo número 2278 de 1953, las siguientes zonas de reserva forestal (...)] (Subrayado fuera de texto)*

Dicha norma estableció las Reservas Forestales Central, Río Magdalena, Pacífico, Motilones, Sierra Nevada de Santa Marta, Cocuy y Amazonia, las cuales abarcan cerca de 65 millones de hectáreas y representan algo menos de la mitad del territorio continental de Colombia. En términos generales, esta ley fue diseñada para el aprovechamiento y, también, para el cuidado del bosque: de un lado buscaba promover la economía forestal y del otro proteger los bosques que por su riqueza natural requerían especial cuidado, bien éstos subsistan en predios privados, bien en baldíos de la Nación. Así mismo, la Ley 2ª de 1959 estableció que para el desarrollo de actividades agropecuarias era necesario sustraer la reserva forestal por cuanto estas actividades no permiten la conservación del bosque en pie.<sup>22</sup>

24

Posteriormente, con fundamento en una declaratoria de estado de excepción, la Ley 23 de 1973 facultó al gobierno nacional para expedir el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto-ley 2811 de 1974. Esta norma estableció en los artículos 202 y siguientes, que dentro del modelo de manejo de los suelos forestales, los bosques debían clasificarse en *áreas forestales*, las cuales podían ser protectoras, productoras o protectoras-productoras.<sup>23</sup> Las primeras, tenían como objeto la protección del bosque; las

---

<sup>22</sup> Ley 2ª de 1959. "**Artículo 3.** Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley], el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales".

<sup>23</sup> Con la Ley 1450 de 2011 desapareció la categoría de áreas forestales protectoras-productoras, de conformidad con lo establecido en el artículo 203 "ÁREAS FORESTALES. Modifíquese el artículo 202 del Decreto-ley 2811 de 1974, el cual quedará de la siguiente manera: Artículo 202. El presente título regula el manejo de los suelos forestales por su naturaleza y de los bosques que contienen, que para los efectos del presente código, se denominan áreas forestales. Las áreas forestales podrán ser protectoras y productoras".

segundas, su aprovechamiento persistente<sup>24</sup> y, las terceras, fueron concebidas como un híbrido entre las otras dos clases.

A continuación, dicha norma definió las áreas de reserva forestal ya como categoría de protección y manejo de los recursos naturales: “**Artículo 206.-** *Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras.*”

Sobre la materia, la norma señalada estableció que las *áreas de reserva forestal* únicamente pueden destinarse al cuidado y aprovechamiento del bosque,<sup>25</sup> es decir, cualquier otro uso del suelo, incluido el residencial, está proscrito. Adicionalmente, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976 aclaró que

*“el territorio nacional se considera dividido en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por las Leyes 52 de 1948 y 2 de 1959 y los Decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como Áreas de Reserva Forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas”.*

Así mismo, y de alta importancia para el presente análisis jurisprudencial, el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 prohibió la adjudicación de baldíos en todas las áreas de reserva forestal<sup>26</sup> –Protectoras, Productoras, Protectoras–Productoras y las declaradas mediante la Ley 2ª de 1959-. Sin embargo, en el artículo 210 dispuso que es posible sustraer de estas áreas porciones de terreno para modificar el uso del suelo:

25

***Artículo 210º.-** Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.*

---

<sup>24</sup> Decreto- ley 2811 de 1974. “**Artículo 213º.-** *Son aprovechamientos forestales persistentes los que se efectúan con la obligación de conservar el rendimiento normal del bosque con técnicas silvícolas que permitan la renovación del recurso”.*

<sup>25</sup> Decreto- ley 2811 de 1974. “**Artículo 207º.-** *El área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.*

*En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos”.*

<sup>26</sup> Decreto- ley 2811 de 1974. “**Artículo 209º.-** *No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”.*

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva.

Con la norma aprobatoria del Plan de Desarrollo Nacional colombiano 2011-2014, Ley 1450 de 2011, se dispuso que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía la facultad de elaborar la zonificación y ordenamiento de las Áreas de Reserva Forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959:

***Artículo 204.** Áreas de reserva forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. (...)*

***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 realineración, 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.*

26

Con posterioridad a la expedición de la Ley 1448 de 2011, y a fin de agilizar el procedimiento de sustracción con fines de restitución de tierras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 629 de 2012.<sup>27</sup> En términos del desarrollo mismo del proceso de restitución de tierras, este acto administrativo decide si procede o no la sustracción de las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, de conformidad con los estudios técnicos y las restricciones que para el efecto disponga esta autoridad ambiental.

No debe perderse de vista que la finalidad de la sustracción reglada mediante la Resolución 629 de 2012 es restituir a las víctimas, de tal manera que puedan acceder a todos los beneficios previstos para el desarrollo de proyectos productivos (actividades agropecuarias) y la construcción o mejora de su vivienda. En ese sentido, y toda vez que el uso del suelo no admite actividades contrarias a la destinación forestal de las reservas descritas es imprescindible adelantar la sustracción de estas áreas.

---

<sup>27</sup> "Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento".

Pese a lo señalado, en la actualidad, no se ha adelantado el procedimiento administrativo establecido en la Resolución 629 de 2012 y los jueces especializados en restitución de tierras han venido tomando sus decisiones con fundamento en las situaciones jurídicas y fácticas existentes, lo que ha tenido como consecuencia la toma de decisiones muy discutibles, por no decir fuera del marco legal, amparadas por el ilimitado poder del activismo judicial propio de esta jurisdicción.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que la relación de los solicitantes con el predio es central en el análisis que permite conceder o negar la restitución. A fin de establecer si se cumplieron o no los presupuestos jurídicos para acceder a la propiedad del predio, se requiere determinar la naturaleza jurídica del bien, en qué momento, por cuánto tiempo y cómo se dio dicha situación, según lo que pasa a analizarse.

#### Identificación de conflictos:

Según lo expuesto, se identifican diversas tres situaciones que se presentan en el interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, es decir, cuando no existe sustracción previa:

##### • *Propietario o poseedor antes de la vigencia del CNRNR.*

En este caso se considera que existen derechos legítimamente adquiridos respecto del derecho de dominio. Sin embargo, las limitaciones legales frente al uso operan de pleno derecho por cuanto son normas de orden público, revisten utilidad pública e interés social y son las afectaciones establecidas por el legislador en virtud de la función ecológica de la propiedad.

En ese sentido, si bien procedería la restitución jurídica y material en el mismo predio, en concepto de la autora, deben tenerse en cuenta los usos que establezca la autoridad ambiental. Esto, por cuanto si la destinación del predio es de preservación estricta, no es posible adelantar ningún proyecto productivo o uso residencial que le permita a la víctima restablecer su situación a la que tenía antes del despojo o abandono forzado.

##### • *Propietario después de la vigencia del CNRNR.*

En este caso, con fundamento en el principio de legalidad de los actos administrativos se considera que, pese a que la resolución de adjudicación se realizó con violación de las normas en las cuales debió fundarse, esto es, artículo 209 del CNRNR, este acto no ha sido anulado por un juez por lo cual subsiste el derecho de dominio sobre el predio. Sin embargo, es necesario que se tenga en cuenta el concepto de la autoridad ambiental a fin de evaluar si es posible la implementación

de proyectos productivos sostenibles y adecuación o construcción de vivienda que garanticen que la víctima restableció su situación anterior al desplazamiento.

### • *Poseedor después de la vigencia del CNRR*

La posesión, como situación que genera expectativas de adquirir el dominio de un determinado bien privado, implica que el paso del tiempo permite la consolidación del derecho a la propiedad. Por lo anterior, y con fundamento en la Ley 1448 de 2011,<sup>28</sup> el juez puede declarar la prescripción adquisitiva de dominio de predio. Al igual que en los anteriores casos debe tenerse en cuenta el concepto de la autoridad ambiental para determinar si la destinación del predio permite la implementación de proyectos productivos y vivienda.

### • *Ocupantes y explotadores de recursos naturales*

Esta situación es quizás la más polémica y de difícil interpretación. De un lado, si un ocupante reúne la totalidad de los requisitos para la adjudicación del baldío

28

---

<sup>28</sup> **ARTÍCULO 74. DESPOJO Y ABANDONO FORZADO DE TIERRAS.** *Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.*

*Se entiende por abandono forzado de tierras la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75.*

*La perturbación de la posesión o el abandono del bien inmueble, con motivo de la situación de violencia que obliga al desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75, no interrumpirá el término de prescripción a su favor.*

*El despojo de la posesión del inmueble o el desplazamiento forzado del poseedor durante el período establecido en el artículo 75 no interrumpirá el término de usucapión exigido por la normativa. En el caso de haberse completado el plazo de posesión exigido por la normativa, en el mismo proceso, se podrá presentar la acción de declaración de pertenencia a favor del restablecido poseedor.*

*Si el despojo o el desplazamiento forzado perturbaron la explotación económica de un baldío, para la adjudicación de su derecho de dominio a favor del despojado no se tendrá en cuenta la duración de dicha explotación. En estos casos el Magistrado deberá acoger el criterio sobre la Unidad Agrícola Familiar como extensión máxima a titular y será ineficaz cualquier adjudicación que exceda de esta extensión.*

*El propietario o poseedor de tierras o explotador económico de un baldío, informará del hecho del desplazamiento a cualquiera de las siguientes entidades: la Personería Municipal, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría Agraria, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas o a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que se adelanten las acciones a que haya lugar.*

*Parágrafo. La configuración del despojo es independiente de la responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria, o civil, tanto de la persona que priva del derecho de propiedad, posesión, ocupación o tenencia del inmueble, como de quien realiza las amenazas o los actos de violencia, según fuere el caso.*

antes de la vigencia del CNRNR y luego fue desplazado antes de que lograra adquirir el dominio del bien, se habría consolidado el derecho a la restitución por cuanto la Ley 1448 de 2011 señala que son titulares de la acción de restitución los ocupantes con expectativas legítimas de adquirir el dominio; no obstante, dada la prohibición legal de adjudicar en áreas de reserva forestal, debe optarse por la compensación en especie.

Sin embargo, en el caso de los explotadores de recursos naturales, es decir, aquellas personas que pese a comportarse como ocupantes no tienen expectativas legítimas de adquirir el dominio del bien mediante la adjudicación -bien porque el predio es un baldío inadjudicable, bien porque no han cumplido otros requisitos exigidos por la ley para adquirir el dominio- la situación es diferente. Así, como consecuencia de las limitaciones normativas señaladas, estos explotadores de recursos naturales no serían titulares de la acción pese a su calidad de víctimas del conflicto en los términos de la Ley 1448 de 2011, toda vez que no cumplen con uno de los requisitos establecidos en esta norma, es decir, que exista una expectativa legítima de adquirir el dominio del bien, dada la prohibición legal de adjudicar baldíos.

Sin embargo, lo anterior no es óbice para que estas personas sean amparadas como víctimas, tal y como sucede con los meros tenedores, en las condiciones y según los mecanismos previstos en la ley.

29

### Otras Áreas de Reserva Forestal

De otra parte, debe tenerse en cuenta que existen otras reservas forestales que pueden ser de orden nacional y regional, y que actualmente se denominan Protectoras, Productoras y Protectoras-Productoras, algunas de las cuales fueron declaradas desde 1938 pero que aún, inclusive, pueden seguirse declarando. Todas estas categorías están sometidas a la misma limitación del artículo 209 del CNRNR, por lo cual su análisis en esencia es el mismo que se expuso para las ARF establecidas mediante la Ley 2ª de 1959.

También debe señalarse que, tal y como sucede con las Áreas de Parques Naturales Nacionales y los Parques Naturales Regionales, las Áreas de Reserva Forestal Protectoras son *áreas protegidas públicas*, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010.

### Conclusiones

1. Existe una innegable relación entre ordenamiento ambiental del territorio y restitución jurídica y material de las víctimas cuyos predios fueron despojados o abandonados por la violencia en Colombia.

**2.** Las categorías de protección y manejo ambiental mediante las cuales se ha ordenado ambientalmente el territorio colombiano inciden directamente en la eficacia de decisiones judiciales sobre los procesos de restitución, por cuanto de ellas depende el reconocimiento o no del derecho a la restitución, así como que se restituya el mismo inmueble despojado o abandonado o se opte por ordenar la compensación. De igual manera, determinan la posibilidad de que la restitución garantice el derecho a la reparación de la víctima en términos de sostenibilidad económica derivada del aprovechamiento del predio restituido.

**3.** Tanto la Unidad de Restitución de Tierras como los jueces especializados en restitución de tierras están en la obligación de obtener información precisa sobre las afectaciones ambientales que pesan sobre una determinada área a fin de tomar la decisión que permita una efectiva reparación a la víctima. Así, las decisiones de los jueces no pueden tomarse sin tener en cuenta las prohibiciones, limitaciones y destinación del área dentro de la que se encuentra el predio, por cuanto una restitución material ordenada en una categoría destinada a la protección ambiental implicaría, o que la víctima no pueda adelantar actividades agropecuarias, o que la autoridad ambiental sea obligada mediante un fallo judicial a contrariar las normas que debe hacer cumplir.

**4.** Dado que los Parques Naturales –nacionales y regionales- son la categoría más estricta de conservación ambiental, así como que la sustracción está prohibida hasta para el legislador, no es posible la restitución material cuando el predio despojado o abandonado se ubica en estas áreas, y en todos los casos debe proceder la compensación.

**5.** En las ARF establecidas mediante la Ley 2ª de 1959, la restitución material del bien despojado o abandonado de los propietarios y poseedores depende de la destinación legal del área. En ese entendido, los jueces deben tener en cuenta que el país está en mora de impulsar e implementar alternativas productivas sostenibles que sean compatibles con la conservación ambiental, a fin de que no sea necesario cambiar la destinación del uso del suelo –sustraer- de las áreas de reserva forestal para que las víctimas puedan acceder a mecanismos que les garanticen condiciones económicas sostenibles.

Así mismo, debe actualizarse la normativa ambiental a fin de que las ARF sean compatibles con usos residenciales condicionados a estándares que permitan mantener la cobertura boscosa y promueva la conservación de los mismos por parte de los propietarios.

**6.** La protección del derecho a la restitución jurídica y material en el caso de los ocupantes, en lo que respecta a Parques Naturales y Áreas de Reserva Forestal, depende de que se cumplan los requisitos de la ley agraria para la adjudicación de baldíos. En consecuencia, si existe prohibición legal que prohíba adjudicar o no se cumplen los requisitos de tiempo, etc., debe entenderse que el bien no cumplió

con las exigencias legales para ingresar al patrimonio de la víctima, razón por la cual no procede la restitución jurídica ni material. No obstante, la Ley 1448 de 2011 prevé otros mecanismos de reparación para las víctimas del conflicto.

### **Bibliografía**

Instituto de Derechos Humanos. Mónica Pinto. Tomado de: <http://www.derechos-humanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-principio-pro-homine-criterios-de-hermeneutica-y-pautas-para-la-regulacion-de-los-derechos-humanos.doc>

### **Jurisprudencia**

Sentencia C-649 de 1997. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-126 de 1998. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-178 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-228 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-578 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-580 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-695 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-916 de 2002. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-004 de 2003. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-228 de 2003. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-014 de 2004. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-928 de 2005. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-979 de 2005. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-1154 de 2005. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-047 de 2006. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C- 189 de 2006. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-370 de 2006. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-454 de 2006. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-575 de 2006. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-209 de 2007. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-1199 de 2008. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C-598 de 2010. Corte Constitucional de Colombia

Sentencia C- 715 de 2012. Corte Constitucional de Colombia

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda.

Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 85001-23-31-000-2004-01989-02(0730-08) de 27 de enero de 2011.

32

## Normas

Constitución Política de Colombia

Ley 200 de 1936 “*Sobre régimen de tierras*”.

Ley 2ª de 1959 “*Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*”.

Ley 23 de 1973 “*Por el cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones*”.

Decreto- ley 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”.

Ley 99 de 1993 “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*”.

Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”*.

Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*.

Ley 1448 de 2012 *“Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”*.

Decreto 2278 de 1953 *“Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales”*.

Decreto 877 de 1976 *“Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”*.

Decreto 2664 de 1994 *“Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación”*.

Decreto 2372 de 2010 *“Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones”*.

Decreto 4829 de 2011 *“Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras”*.

Decreto 3518 de 1949 *“Por el cual se declara turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional”*.

Resolución 629 de 2012 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. *“Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011,*

*para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento”.*

Resolución ejecutiva 9 de 1938 expedida por el entonces Ministerio de Economía Nacional.

Resolución ejecutiva 11 de 1938 expedida por el entonces Ministerio de Economía Nacional.

Resolución ejecutiva 15 de 1938 expedida por el entonces Ministerio de Economía Nacional.

Concepto de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia de 05 de diciembre de 2012.