



Parques Nacionales Naturales de Colombia



**Al contestar por favor cite estos datos:**

Radicado No.: **20131300059091**

Fecha: **2013-08-06**

Código de dependencia 130  
OFICINA ASESORA JURIDICA  
Bogotá, D.C.,

Doctora  
**CRISTINA PARDO SCHLESINGER**  
Secretaria Jurídica  
Presidencia de la República  
Carrera 8 No 7-26  
Ciudad

**Asunto:** Remisión concepto jurídico -Derecho al registro de tierras despojadas de las personas víctimas del desplazamiento que habitaban en áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales -Ley 1448 de 2011-.

Respetada doctora Cristina:

Teniendo en cuenta la reunión realizada el 31 de julio del presente año en las instalaciones de la Presidencia, en la que se abordó el tema, "*Revisión de la problemática de uso, ocupación y tenencia que tiene el Parque Nacional Natural Paramillo*" y en la que se debatió la aplicación de la Ley de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno, -Ley 1448 de 2011-, por medio de la presente, nos permitimos remitir el siguiente concepto jurídico, a efectos que, desde la Secretaría Jurídica de la Presidencia se dé un lineamiento jurídico respecto a la interpretación de la citada Ley en relación a quiénes pueden ser inscritos en el registro de tierras despojadas, y con ello se absuelva el problema jurídico que se ha planteado.

En este sentido, es pertinente mencionar que dicho problema jurídico se refiere a la interpretación que se ha generado en el entendido de restringir el derecho a la inscripción en el registro de tierras despojadas a aquellas personas que antes del desplazamiento habitaban en áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. De esta manera, es pertinente señalar que si se limita la mencionada inscripción, igualmente se restringe el derecho a acudir al proceso de restitución de tierras, toda vez que el registro es requisito de procedibilidad para acudir a la instancia judicial.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Así las cosas, presentamos el siguiente concepto, en el que se sustenta jurídica y jurisprudencialmente los motivos por los cuales se considera que todas las víctimas del desplazamiento armado tienen derecho a ser inscritos en el registro de tierras despojadas independientemente de la naturaleza jurídica del inmueble en donde se encontraban ejerciendo la ocupación.

### Concepto Jurídico:

**Derecho al registro de tierras despojadas de propietarios, poseedores y ocupantes antes y después de la declaratoria de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales, que hayan sido víctimas del desplazamiento posterior al año 1991.**

Esta Entidad considera que las personas víctimas del desplazamiento, que hubiesen ocupado baldíos al interior de las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentran legitimadas para acudir ante los procesos de restitución de tierras, en calidad de titulares del mismo, como medida de reparación. Lo anterior con base en los siguientes argumentos jurídicos:

#### **1- Aspectos generales de la Ley 1448 de 2011**

De conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, la misma tiene como objeto el establecimiento de un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la **reparación** con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.

Dentro de las medidas de reparación, se contemplan las siguientes (artículo 69):

- ❖ **La restitución:** realización de medidas para **el restablecimiento de la situación anterior a las violaciones contempladas en el artículo 3 de la ley**. Dicho artículo indica que se considerarán víctimas las personas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, ocurridos con ocasión del conflicto armado interno. (artículo 71).
- ❖ Indemnización.
- ❖ Rehabilitación.
- ❖ Satisfacción y garantía de no repetición.

Las medidas de reparación mencionadas, de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 9 de la citada Ley tienen como finalidad la ***“de contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento y, en la medida de lo posible, al restablecimiento de los derechos que les han sido vulnerados.*** Estas



medidas se entenderán como herramientas transicionales para responder y superar las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley”

Ahora bien, el párrafo 2 del artículo 15 de la ley 1448 reza que “El Estado deberá remover los obstáculos administrativos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas de atención, asistencia y reparación.”

Sobre el particular, en cuanto a la restitución como derecho fundamental, la Corte Constitucional mediante Sentencia T-827 de 2007, expresó:

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. Como bien se sabe, el derecho a la restitución es uno de los derechos que surgen del derecho a la reparación integral.

(...)

Finalmente, el derecho a la reparación integral supone el derecho a la restitución de los bienes de los cuales la persona ha sido despojada; la indemnización de los perjuicios; y la rehabilitación del daño, así como medidas destinadas a la reivindicación de la memoria y de la dignidad de las víctimas. Adicionalmente, el Estado tiene la obligación de adoptar 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 asegurar que tales crímenes no volverán a tener lugar.” (Subrayado fuera de texto).

Por otra parte, respecto a la obligación del Estado de impedir que el desplazamiento se produzca, el Consejo de Estado mediante sentencia SI 00213-01 de 2006 Sección Tercera<sup>1</sup> señaló:

**“Al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, en razón a que las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si éste no es capaz de impedir que sus asociados sean expulsados de sus lugares de origen, tiene al menos que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.”**

## **2- Sobre el Estado de Cosas Inconstitucional**

La jurisprudencia Constitucional, en extenso se ha expresado sobre la protección a la población desplazada, teniendo como hito jurisprudencia la sentencia T-025- 04, en el cual se declaró<sup>2</sup> el Estado de

<sup>1</sup> Acción de grupo adelantada por el desplazamiento causado por la toma del corregimiento La Gabarra del municipio de Tibú.

<sup>2</sup> Sentencia T-025- 04.- PRIMERO.- DECLARAR la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Cosas Inconstitucional (ECI) respecto de la población que sufre este flagelo; por lo cual cualquier decisión de las ramas del poder público deberá contener un análisis sistemático de los principios y valores constitucionales, el bloque de constitucionalidad y las providencias de la Corte Constitucional.

En la mencionada sentencia la corporación pudo concluir para declarar el estado de cosas inconstitucional<sup>3</sup> que el desplazamiento forzado es una práctica que viola sistemáticamente los derechos fundamentales de un sin número de personas, sumado a la omisión por parte del Estado de conjurar este delito, cuestión que crea el peligro de congestión judicial si se generasen reclamaciones por parte de cada una de las personas afectadas. La Corte determinó el mínimo de derechos que deben ser satisfechos por el Estado, dentro de los cuales se encuentra **el derecho al retorno y al restablecimiento**.

La Corte Constitucional, creo una sala de seguimiento especial en la cual se han proferido innumerables autos, en los cuales se establece el proceso actual del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) y las distintas órdenes impartidas para lograr su cumplimiento, los cuales transcribimos los más relevante para Parques Nacionales Naturales.

AUTO	TEMA	SÍNTESIS	MAGISTRADO PO-NENTE
Auto 178 del 29 de agosto de 2005	Persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.	La sentencia T-025 de 2004, dictó una serie de órdenes complejas encaminadas a superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado por la violencia, igualmente fijó para su cumplimiento plazos que posteriormente fueron ampliados. El presente auto realizó una evaluación de la situación y encontró un incumplimiento, en distintos niveles por parte de los entes responsables, principalmente por falta de criterios de diferenciación de la población desplazada y población vulnerable; insuficiencia de recursos y; falta de desarrollo de capacidades administrativas, de coordinación y de seguimiento. En consecuencia, ordena una serie de acciones las cuales deben ser adelantadas, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, por los entes responsables de la atención a la población víctima; y por consiguiente fija nuevos plazos para su cumplimiento.	Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>3</sup> Sentencia T-025- 04 Pagina 79.- Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (iii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

<p>Auto 116 del 13 de mayo de 2008</p>	<p>Indicadores de resultado de goce efectivo de los derechos de la población desplazada.</p>	<p>En el marco de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, la Corte ordenó la creación de un conjunto de indicadores los cuales serían la base para determinar si existe un avance, estancamiento o retraso en la superación de dicho estado y en el goce efectivo de los derechos de la población víctima, sin embargo en esta providencia, encuentra la Sala que a pesar de múltiples propuestas de indicadores, persisten fallas, vacíos y desacuerdos en este campo, por ejemplo en la incorporación del enfoque diferencial. Sumado a tal conclusión y como resultado de un proceso dialéctico, tangible en las sesiones técnicas y en los informes socializados por la Corte, se adopta mediante el presente auto una batería de indicadores consolidada, y se ordena formular una propuesta de indicadores de coordinación Nación – Territorio.</p>	<p>Manuel José Cepeda Espinosa</p>
<p>Auto 008 del 26 de enero de 2009</p>	<p>Persistencia del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno.</p>	<p>Luego de sesiones técnicas y de recibir múltiples estudios, informes y propuestas, la Corte Constitucional decide hacer una evaluación del proceso de superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) en materia de desplazamiento forzoso. La presente providencia resuelve, que a pesar de los avances en la materia, persiste dicho estado y en consecuencia, ordena al Gobierno Nacional avanzar de manera acelerada y sostenida en el goce efectivo de los derechos de la población víctima, superación de falencias estructurales identificadas – insuficiencia presupuestal e incapacidad institucional–, coordinación Nación-territorio, procesos participativos y desarrollo de la política pública. Respecto a éste último punto, la Corte encontró que algunos componentes debían ser reformulados pues amenazaban con perpetuar el ECI, otros debían superar vacíos y ser complementados so pena de retrasar la superación del ECI y, finalmente, otros que requerían avances para lograr el goce efectivo de los derechos de la población víctima de desplazamiento, por lo cual se ordenaron una serie de correctivos.</p>	<p>Manuel José Cepeda Espinosa</p>
<p>Auto 219 del 13 de octubre de 2011</p>	<p>Medidas para garantizar la continuidad de la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada de cara al nuevo marco institucional.</p>	<p>A través de ésta auto, la Sala evalúa el nivel de cumplimiento de las órdenes impartidas, constatando que a pesar de los encomiables esfuerzos por parte del Gobierno Nacional, persiste el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento, así como las condiciones que a ello dieron lugar, pues no puede concluirse aún un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima. Por consiguiente, se ordenó, de una parte, adoptar medidas que solventen las dificultades identificadas en el proveído y, de otra, informar cómo se va a regular la transición entre la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011 a fin de impedir que los derechos de las víctimas no se vean afectados. Igualmente, se ordenó a los órganos de control informar a la Corte qué medidas han adoptado en la órbita de sus competencias. Esto último, en el marco de una audiencia pública llevada a cabo el 11 de noviembre de 2011.</p>	<p>Luis Ernesto Vargas Silva</p>
<p>Auto 173 del 23 de julio de 2012</p>	<p>Medidas de protección de los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y Nükak de los departamentos del Meta y Guaviare.</p>	<p>La providencia constata el peligro de exterminio cultural y físico que se cierne sobre los pueblos indígenas Jiw o Guayabero y <b>Nükak</b> de los departamentos del Meta y Guaviare, producto del conflicto armado y la falta de atención por parte de las autoridades, por lo cual ordena tomar medidas urgentes, la implementación de un plan provisional urgente de reacción y contingencia, así como</p>	<p>Luis Ernesto Vargas Silva</p>



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

		avanzar en el diseño e implementación del plan de salvaguarda ordenado mediante auto 004 de 2009.	
Auto 099 del 21 de mayo de 2013	Sala Especial de Seguimiento T-025: auto 099 de 2013, ayuda humanitaria para la población desplazada en el nuevo marco institucional de la ley 1448 de 2011.	En esta providencia la Sala Especial hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004, en materia de ayuda humanitaria en sus distintas fases, inmediata, de emergencia y de transición, en el nuevo marco institucional de la ley 1448 de 2011, y adopta las medidas correspondientes.	Luis Ernesto Vargas Silva

Así pues, se puede observar la relación inescindible de los efectos de la sentencia T- 025 de 2004 y la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, pues los autos de seguimiento de este hito jurisprudencial han tenido como objeto el identificar el cumplimiento de las órdenes impartidas y su incidencia en el nuevo marco normativo para las víctimas.

En relación con los derechos de las víctimas del conflicto armado interno, el artículo 28 de la Ley 1448, señala entre otros, **el derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad**, en el marco de la política de seguridad nacional y el **derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella**.

### 3- Acciones de Restitución de los Despojados

Ahora bien, en cuanto a la acción de restitución de tierras, es de indicar que el artículo 72 de dicha Ley, contempla disposiciones generales del mencionado proceso. Así las cosas, señala que:

*“ACCIONES DE RESTITUCIÓN DE LOS DESPOJADOS. <Apartes subrayados **CONDICIONALMENTE** exequibles> El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. **De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente.**”*

*“Las acciones de reparación de los despojados son: la restitución jurídica y material del inmueble despojado. **En subsidio, procederá, en su orden, la restitución por equivalente o el reconocimiento de una compensación.**”*

*En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica **si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación.**”*

*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.*



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

En los casos en los cuales la **restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible** o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución por equivalente para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, previa consulta con el afectado. La compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no sea posible ninguna de las formas de restitución.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

De acuerdo con lo anterior, se interpreta:

- ❖ La obligatoriedad del Estado en la adopción de las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras y de no ser posible, el reconocimiento de una compensación.
- ❖ Que la restitución jurídica va dirigida al restablecimiento de los derechos, en el entendido de asignar la titularidad del inmueble formalizando la propiedad, ya sea a través de la adjudicación para el caso de los ocupantes que cumplieren con los requisitos y las condiciones para la misma, y la declaración de pertenencia para el caso de los poseedores.
- ❖ Que ante una imposibilidad de restitución jurídica *-que el bien objeto de la solicitud de restitución, tenga un impedimento legal para la formalización-* y material, procede de conformidad con la norma, la compensación.
- ❖ Que en consecuencia, si el bien objeto de restitución no puede ser adjudicado *(por ejemplo porque el bien mutó a inadjudicable o es imprescriptible, o falta algún requisito legal)*, el Juez deberá establecer si es procedente la compensación.

Ahora bien, del análisis sistemático de la Ley 1448 de 2011, se parte que las valoraciones respecto a la procedencia de la adjudicación o la declaratoria de prescripción, y asimismo de la imposibilidad jurídica o material del restituir y su consecuente compensación, se realiza en instancia judicial de acuerdo a lo establecido en el artículo 91 que dispone sobre el contenido del fallo lo siguiente:

*“g. En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará al Incoder la realización de las adjudicaciones de baldíos **a que haya lugar**”*

*“j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución”*



#### 4- Titulares de la Acción de Restitución

Por otra parte, en cuanto a los titulares del derecho a la restitución, el artículo 75 de la Ley 1448 señala:

*“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 forzosamente, en los términos establecidos en este capítulo.*

**De acuerdo con este artículo, los titulares del derecho a la restitución de tierras son:**

- Los propietarios.
- Poseedores.
- **Explotadores de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir.**

Es de señalar que más adelante la norma (artículo 76) y la misma jurisprudencia, Sentencia C-715 de 2012, se refiere a la última categoría de titulares como ocupantes.

Ahora bien, respecto a los titulares y/o legitimados para iniciar el proceso judicial de restitución, la Corte Constitucional ha indicado que se encuentran incluidas aquellos explotadores de baldíos que a pesar de sus actividades de explotación **no pueden adquirir por prescripción atendiendo la naturaleza de los bienes ocupados.**

Así las cosas, en sentencia C-820 de 2012 se manifestó que:

“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**

4.5.2.3. Ese derecho a la restitución de tierras, que se manifiesta instrumentalmente en la denominada acción de restitución, se reconoce -según lo prevé el artículo 75- a los propietarios, a los poseedores y a los explotadores de baldíos cuya propiedad pretendan adquirir por adjudicación. Son características comunes de este grupo (i) haber sufrido un despojo o encontrarse en la obligación de abandonar las tierras como consecuencia, directa o indirecta, de aquellos hechos que, según la ley, determinan la condición de víctima, **(ii) haber tenido una especial relación con la tierra al momento de la ocurrencia de tales hechos** y (iii) que la ocurrencia del despojo u abandono que



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

los afecta haya tenido lugar entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley 1448 de 2011.

Ante lo señalado puede apreciarse, que para la H. Corte Constitucional, se encuentran incluidas aquellas personas que a pesar de haber explotado un baldío no pueden adquirirlo atendiendo a la naturaleza del bien ocupado. Dicha situación puede apreciarse en los casos de los ocupantes de predios al interior de las áreas protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, pues a dichas personas no se les puede adjudicar el predio atendiendo a la naturaleza del bien, es decir al ser un baldío inadjudicable por expresa disposición del legislador.

Es así, que la misma Ley de restitución contempla que ante la imposibilidad jurídica de restituir el bien procede la compensación, lo que a toda voces, constituye aspectos facticos y probatorios que son de la esfera de la competencia del Juez Civil de Restitución de Tierras.

En este entendido, los ocupantes antes o después de la declaratoria del área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene derecho a acudir al proceso de restitución de tierras, pues cumplen con las características del grupo de titulares del proceso de restitución que indicó la Corte Constitucional en la sentencia citada, es decir:

- 1- Han sufrido un despojo o encontrarse en la obligación de abandonar las tierras como consecuencia, directa o indirecta, de aquellos hechos que, según la ley, determinan la condición de víctima,
- 2- (ii) Tuvieron una especial relación con la tierra al momento de la ocurrencia de tales hechos y
- 3- (iii) que la ocurrencia del despojo u abandono que los afecta haya tenido lugar entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley 1448 de 2011. (Esto es del resorte probatorio del Juez)

Es pertinente igualmente indicar que la mencionada Corporación en sentencia C-715 de 2012 señaló que las medidas de restitución deben respetar los derechos de terceros ocupantes de buena fe quienes, de ser necesario, podrán acceder a medidas compensatorias<sup>4</sup>. Es así que la Ley 1148 en su artículo 5 contempla que el Estado presumirá la buena fe de las víctimas de que trata la presente ley

---

<sup>4</sup> Sentencia C-715 de 2012 "De los estándares internacionales, la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la restitución de las víctimas como componente preferencial y esencial del derecho a la reparación integral se pueden concluir 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 retributiva.
- (ii) La restitución es un derecho en sí mismo y es independiente de que se las víctimas despojadas, usurpadas o que hayan abandonado forzosamente sus territorios retornen o no de manera efectiva.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

En este entendido, puede apreciarse que independientemente de que la persona víctima del desplazamiento haya ocupado un bien inadjudicable, tiene derecho a acudir al proceso de restitución, pues ostenta la calidad de víctima, y en consecuencia a que sea reparado en todas las esferas que la Ley 1448 contempla.

Ahora bien, aunado a lo anterior, al contemplar la citada Ley los titulares de la restitución de tierras, se ha de estar al sentido literal de la norma, es decir a lo que taxativamente expresa. Así las cosas, al hablar de explotadores de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir, es decir de ocupantes, ello debe mirarse desde la óptica de aquellas personas que siendo ocupantes de bienes baldíos tuvieron la idea, intención o como bien lo señala la norma, pretendieron su adquisición.

Así las cosas, la referida Ley solo habla del querer del ocupante o pretensión de adquirir el predio por adjudicación, lo que constituye un elemento subjetivo el cual será valorado por el Juez en el marco del trámite judicial. En este entendido, si el bien no puede ser adquirido por adjudicación por que pesa una restricción normativa o porque las condiciones de retorno lo impiden, el Juez si a bien lo considera de acuerdo a lo probado en el proceso, reconocerá en su lugar una compensación.

De igual manera, es de resaltar que la Ley no señala la calidad jurídica del bien objeto de la explotación como requisito para ser titular del proceso, es decir, no indica que el predio deba ser susceptible de adjudicación o no adjudicación.

En el caso específico de Parques Nacionales Naturales, si bien la Ley 2ª de 1959 prohíbe la adjudicación de baldíos al interior de estas áreas protegidas (limitación legal), también es claro que las personas que se encontraban al interior de dichas áreas protegidas al ejercer actos de ocupación sobre terrenos baldíos (los que se tornaron inadjudicables por la creación de un Parque Nacional Natural) tenían expectativa de adquirir su propiedad, o un derecho consolidado si cumplieron los requisitos para su adjudicación, lo que a todas luces debe ser debatido en la correspondiente justicia de tierras.

Así mismo, debe tenerse una concepción amplia y sistemática del concepto de víctima, el cual incorpora a todos afectados con ocasión del conflicto armado, de allí que están plenamente incorporados las personas que sufren desplazamiento sin importar el lugar en el que se encontraban ubicadas, pues

---

(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 trasformen las causas estructurales que dieron origen al despojo, usurpación o abandono de los bienes.

(vi) en caso de no se (sic) posible la restitución plena, se deben adoptar medidas compensatorias, que tengan en cuenta no solo los bienes muebles que no 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.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

condicionar la expectativa de titularidad iría en desmedro de las personas que con ocasión de la pobreza y la desigualdad social fueron tristemente perjudicados con ocasión del conflicto.

Para nuestro caso, es una realidad social ineludible que se pueden encontrar desplazados al interior de las áreas protegidas y que existen víctimas que fueron objeto de desplazamiento de terrenos que conforman el Sistema de Parques Nacionales, para lo cual el Estado debe aunar todos los esfuerzos interinstitucionales para poder satisfacer los derechos de estos sujetos de especial protección, en la medida que se indemnice, restablezca y repare los derechos afectados.

En consecuencia, es de resaltar que las personas víctimas del desplazamiento que ocupaban áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, siguen manteniendo su condición de sujetos de especial protección constitucional, por lo que no es razonable limitar el acceso a la administración de justicia para que sean sujetos de un proceso de restitución de tierras.

Respalda la postura anterior, la decisión proferida por el Juzgado Primero civil del circuito especializado en restitución de tierras, Santiago de Cali, del 12 de abril de 2013, con radicado 7600131210012012-00089-00, sobre un predio ubicado en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali. En dicho proceso el demandante presentaba las siguientes calidades:

*Ocupante posterior a la declaratoria del área protegida, que había adquirido a través de escritura pública protocolizada en el año 1991 registrado en folio de matrícula, el derecho sobre unas mejoras con antecedente registral antes de la declaratoria del área protegida y sobre las cuales al momento de la fecha de declaración del área protegida se tenía una mera expectativa ya que el ocupante no había cumplido con los requisitos para ser sujeto de reforma agraria.*

En dicha sentencia, es de resaltar que el Juez al analizar la relación jurídica con el predio indicó:

*“(...) las causales para la imposibilidad jurídica, por su propiedad naturaleza deben estar consagradas en la normatividad jurídica nacional, que resulte aplicable para el predio objeto de reclamación, pudiendo provenir de afectaciones especiales, como acontece con los del artículo 63 de la constitución política (...)”*

*“Es así como en el presente evento, nos encontramos en presencia de la hipótesis normativa de la imposibilidad jurídica para la restitución pues en el estado actual, el predio, por imposibilidad jurídica, no puede ser restituido a la víctima, máxime cuando pesa sobre el mismo una destinación específica de interés general y de prohibición legal, según se explicitó con antelación, que impide la adjudicación, por tanto, en este evento particular y a la luz de los principios de preferencia, independencia, progresividad, estabilización, seguridad jurídica y participación que irradian la restitución de tierras, artículo 73 de la legislación en cita y en concordancia con los principios de la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas; así como los principios rectores de los desplazamientos internos ya analizados en párrafos precedentes, impe-*



rioso resulta acudir a la compensación en especie (sic) como forma de restitución de la tierra frente al solicitante”<sup>5</sup>

“(…) la acción de restitución puede comportar una de las siguientes variables: i. **La restitución del predio o la restitución simple**, cuando se pretende el restablecimiento del derecho del propietario, poseedor u ocupante, desplazado o despojado, que para el caso de estos últimos – poseedores y ocupantes- **tal situación se verifica cuando no se satisface los requisitos para la declaratoria de pertenencia o adjudicación en su orden**; ii la restitución y formalización del predio o restitución compuesta o reforzada, porque se verifica además del derecho a la restitución simple, el cumplimiento de los requisitos para que opere la declaratoria de pertenencia o la adjudicación de baldíos (formalización del derecho) frente a los poseedores ocupantes, con lo cual se cambia la relación de precariedad jurídica de la tierra por aquella que otorga el máximo nivel de protección legal, como lo es el derecho a la propiedad.

“Esta particular situación implica, que para el año de 1968, cuando se declaró como zona de Parque Nacional Natural el área que comprende, igualmente el predio objeto de este asunto, no se había adquirido el derecho por aquél ocupante del baldío para que fuera adjudicatario del predio, tornándose en una mera expectativa que con ocasión de tal afectación se vio truncada e imposible de consolidarse desde el punto de vista jurídico, encontrándose por tanto desde esa calenda y al menos hasta la fecha del desplazamiento forzado de los hoy reclamantes, ejerciendo actos de ocupación prohibidos por tratarse de una zona que hace parte del sistema del Parque Nacionales Naturales”

Como puede observarse, es en la instancia judicial que se debe establecer si la persona solicitante cumplía con los requisitos legales para la adjudicación del baldío o la declaratoria de pertenencia en caso de posesión, y de no ser posible, ya sea porque no cumplió el término o tenía una mera expectativa, será el juez que evalué la procedencia de la compensación de acuerdo al análisis probatorio que realice dentro del proceso.

#### **5- Sobre la Diferencia de las Medidas de Reparación en la Vía Administrativa y el Proceso de Restitución de Tierras:**

Como puede observarse en la Ley 1448 de 2011 se establece en su artículo 69 que las víctimas de que trata esta ley tiene derecho a obtener las medidas de reparación que propendan por:

- La restitución
- Indemnización
- Rehabilitación
- Satisfacción y garantía de no repetición

De esta manera, es preciso aclarar que la indemnización por vía administrativa y el proceso de restitución de tierras no se pueden equipar por lo siguiente:

<sup>5</sup> Juzgado primero civil del circuito especializado en restitución de tierras, Santiago de Cali, 12 de abril de 2013, radicado 7600131210012012-00089-00



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

La indemnización por vía administrativa, tiene como finalidad el reconocimiento de un dinero por el daño causado. En dicha instancia se fija un monto el cual está sujeto a los criterios de: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial<sup>6</sup>.

El monto que se reconoce por desplazamiento se tiene:

Artículo 149 Decreto 4800 de 2011. *Montos*. Independientemente de la estimación del monto para cada caso particular de conformidad con lo establecido en el artículo anterior, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas podrá reconocer por indemnización administrativa los siguientes montos

1. Por homicidio, desaparición forzada y secuestro, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
2. Por lesiones que produzcan incapacidad permanente, hasta cuarenta (40) salarios mínimos mensuales legales.
3. Por lesiones que no causen incapacidad permanente, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
4. Por tortura o tratos inhumanos y degradantes, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
5. Por delitos contra la libertad e integridad sexual, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
6. Por reclutamiento forzado de menores, hasta treinta (30) salarios mínimos mensuales legales.
- 7. Por desplazamiento forzado, hasta diecisiete (17) salarios mínimos mensuales legales.**

Y, la indemnización por desplazamiento forzado, será otorgada a través de los mecanismos de:

- I. Subsidio integral de tierras;
- II. Permuta de predios;
- III. Adquisición y adjudicación de tierras;
- IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
- V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
- VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Artículo 148 del Decreto 4800 de 2011 “*Criterios*. La estimación del monto de la indemnización por vía administrativa que debe realizar la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se sujetará a los siguiente criterios: la naturaleza y el impacto del hecho victimizante, el daño causado y el estado de vulnerabilidad actual de la víctima, desde un enfoque diferencial.

<sup>7</sup> Artículo 132 de la Ley 1448 de 2011 (...) Parágrafo 3o. La indemnización administrativa para la población en situación de desplazamiento se entregará por núcleo familiar, en dinero y a través de uno de los siguientes mecanismos, en los montos que para el efecto defina el Gobierno Nacional:

- I. Subsidio integral de tierras;
- II. Permuta de predios;
- III. Adquisición y adjudicación de tierras;
- IV. Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada;
- V. Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o
- VI. Subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva (...)



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Ante lo expresado puede observarse que en la vía administrativa se reconocen unos montos de indemnización por los daños ocasionados de acuerdo al hecho victimizante, por lo que en el desplazamiento el daño se presenta al generarse de forma abrupta una separación de las condiciones normales de vida que antes del hecho se llevaban.

Es así que la indemnización por la vía administrativa está dirigida al pago de unos dineros por el daño antijurídico causado por el desplazamiento forzado, ello, en razón de la responsabilidad patrimonial que se deriva para el Estado de conformidad con el artículo 90<sup>8</sup> de la constitución Política.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que al Estado le compete prevenir que los hechos del desplazamiento se produzcan, en cuanto es el encargado de velar por los derechos fundamentales de los asociados, pero que una vez ocurrido el desplazamiento, así las cosas, en sentencia SI 00213-01 de 2006 Sección Tercera, señaló:

***“Al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, en razón a que las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero si éste no es capaz de impedir que sus asociados sean expulsados de sus lugares de origen, tiene al menos que garantizarles la atención necesaria para reconstruir sus vidas.”***

Así las cosas, en la vía administrativa, el Estado está indemnizando por su presunta responsabilidad ante la omisión de haber permitido el hecho victimizante, es decir, el desplazamiento. Con dicha reparación se busca igualmente precaver futuros procesos judiciales contra el Estado, tal como lo contempla el artículo 132 de la Ley 1448 : (...) *la víctima podrá aceptar, de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en el cual la víctima acepta y manifiesta que el pago realizado incluye todas las sumas que este debe reconocerle por concepto de su victimización, con el objeto de precaver futuros procesos judiciales o terminar un litigio pendiente*(...).

Así las cosas, si bien el monto en la vía administrativa por el desplazamiento se realiza a través de los mecanismos de *subsidio integral de tierras, permuta de predios, Adquisición y adjudicación de tierras, Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada; subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva*, ello no debe dar a entender como si las personas víctimas del desplazamiento solo pudiesen acudir a una sola instancia, es decir a la vía administrativa o al proceso de restitución de tierras, esto toda vez que con el proceso de restitución de tierras lo que se busca que es que la persona retorne a su tierra, al estado anterior al que se encontraba antes del desplazamiento, y de no ser posible se compense; y

---

<sup>8</sup> El artículo 90 de la Constitución Política de Colombia señala: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.



por su parte, en la vía administrativa se da es el reconocimiento de un monto por la posible responsabilidad del Estado en el desplazamiento acaecido, es decir se indemniza el daño causado.

Ante lo expuesto, se tiene que las víctimas del desplazamiento, como medidas de reparación que contempla la ley 1448, pueden acudir a las dos instancias, pues como se aprecia, los dos mecanismos tienen una finalidad diferente. Así las cosas, un ejemplo de ello podría observarse, en que si la persona en el proceso de restitución de tierras, es devuelta a su inmueble bajo condiciones de seguridad y de igual manera acude a la vía administrativa, el dinero que se le reconozca por daños en dicha vía puede utilizarlos bajo la modalidad de *subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, construcción de vivienda y saneamiento básico, o subsidio de Vivienda de Interés Social Urbano en las modalidades de adquisición, mejoramiento o construcción de vivienda nueva.*

Otro ejemplo se presenta, en el caso en que en el proceso de restitución la persona no pueda ser retornada a su tierra y en consecuencia sea compensada, pues de igual manera puede acudir a la vía administrativa utilizando la modalidad de indemnización de *subsidio integral de tierras, permuta de predios, Adquisición y adjudicación de tierras, Adjudicación y titulación de baldíos para población desplazada.*

Es de resaltar que incluso si la víctima no quiere o no está de acuerdo con el monto que le reconocen en la vía administrativa, puede acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para el reconocimiento del respectivo daño e indemnización.

Por otra parte, es de precisarse que la Ley contempla que en caso de que el Estado sea condenado judicialmente a reparar se descontara de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación<sup>9</sup>.

Frente a este artículo, es entendible, que si en el monto de la condena ordenada al Estado incluye el valor del predio abandonado por el desplazamiento y el daño que se causó por dicha situación, se descuente el valor del predio si fue restituido en un proceso de restitución de tierras y el monto que le fue reconocido a la víctima en la vía administrativa, pues de no ser así, se estaría pagando dos veces por lo mismo.

Así las cosas, ante lo reseñado, se reitera la postura de la posibilidad de acudir al proceso de restitución de tierras y a la vía administrativa.

## **6- Sobre el Derecho Fundamental a la Propiedad y Posesión de la Tierra**

<sup>9</sup> El artículo 133 de la Ley 1448 de 2011 contempla: "Indemnización Judicial, Restitución E Indemnización Administrativa. En los eventos en que la víctima no acepte de forma expresa y voluntaria, que la entrega y recepción de la indemnización administrativa se entienda realizada en el marco de un contrato de transacción en los términos del artículo anterior, y el Estado sea condenado judicialmente a repararla, se descontarán de dicha condena la suma de dinero que la víctima haya recibido de cualquier entidad del Estado y que constituyan reparación. De igual forma, de la condena judicial se descontará el valor monetario de los predios que sean restituidos, de conformidad con la tasación monetaria que se realice de los mismos.



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

En cuanto a la perspectiva de derechos fundamentales, tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado, La sentencia T-827 de 2007 establece que *"cuando se trata del despojo de la tierra de agricultores de escasos recursos que sobreviven gracias al cultivo de la tierra o a la cría de animales, la violación del derecho a la propiedad o a la posesión se traduce en una violación del derecho fundamental a la subsistencia digna (al mínimo vital) y al trabajo."*

Así las cosas, las autoridades tienen el deber de protección en cuanto a informar a esta población sobre los mecanismos existentes para ello; además de indicar y asesorar los trámites para promover su registro en el RUPD.

En este sentido, la Corte en la citada sentencia entendió:

*"Que para satisfacer las directrices mínimas de protección de los derechos de la población desplazada, debería existir un registro autónomo o especial para esta población, cuando se trate de personas que han abandonado sus bienes inmuebles rurales y urbanos. Este registro permitiría identificar adecuadamente a las personas que han sufrido el despojo de sus bienes y a los predios que por tal razón deben ser protegidos. Una medida de esta naturaleza permitiría crear mecanismos para promover el derecho fundamental a la propiedad y a la posesión de la población desplazada y serviría para implementar una política diferencial en materia de reparación, para quienes se vieron obligados a abandonar o fueron despojados de sus bienes."*

La sentencia sugiere que *"aún subsisten los vacíos en los indicadores propuestos por el gobierno para medir el goce de los derechos de la población desplazada, entre otros, al momento de la reparación integral y en la etapa del retorno, especialmente en cuanto se refiere a la restitución de la tierra de la que han sido arbitrariamente despojados."*

En dicho caso la Corte ordenó a *"Acción Social y a las entidades del Ministerio Público que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes (RUP, cuando se trata de desplazamiento individual, o declaratorias de desplazamiento o de riesgo por los comités territoriales de atención a la población desplazada cuando se trata de éxodos masivos)."*

Igualmente, en esta sentencia es interesante ver que las entidades encargadas de reconocer o hacer valer el derecho fundamental a la tierra de la actora, fueron el INCODER y la Alcaldía de Aguachica, César, lugar en el que se dio el desplazamiento forzado, y se tuvo en cuenta que se debía apoyar a la accionante sobre este aspecto, de modo que, la sentencia dictó lo siguiente:

*"Corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- y a la Alcaldía del municipio de Aguachica adelantar las gestiones tendientes a garantizar la protección del derecho fundamental de la actora a la propiedad de su tierra. Sin embargo, como ya fue explicado, se trata de una persona que no tiene recursos para desplazarse ni cuenta con la formación y el apoyo necesario para solicitar de manera eficiente la protección de sus derechos. En consecuencia, se ordenará a Acción Social que por su intermedio y previa consulta con la actora, inicie las gestiones necesarias"*



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

*ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- a fin de inscribir los predios rurales de propiedad de la señora Rosmira Serrano o de los miembros asesinados o desaparecidos de su familia, en el Registro Único de Predios Rurales Abandonados –RUP.”*

Así, concluyó que era necesario que para ese momento, Acción Social: *“estudie la viabilidad de establecer un registro especial para población desplazada que abandonó bienes inmuebles rurales y urbanos con el fin de identificar a las víctimas que, además de la atención a la población desplazada, tienen derecho a la reparación, vía la restitución de sus bienes, o la indemnización.”*

Respecto a la persona en situación de desplazamiento es pertinente mencionar que dicha condición se reconoce como tal y como derecho fundamental cuanto concurren dos factores: 1. La Causa Violenta y 2. El desplazamiento interno. Al respecto señaló la Corte:

*“Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados”<sup>10</sup>.*

Consecuencia de lo anterior, y teniendo en cuenta que la inscripción en el RUPD se hace en favor de personas en situación de desplazamiento, la Corte frente al caso ha reiterado *“que el registro debe tener lugar siempre que la persona se encuentre en las condiciones materiales mencionadas dado que se trata de un acto declarativo y no constitutivo”*.<sup>11</sup>

La sentencia T-827 de 2007 deja claro que el proceso de inscripción de una persona en el RUPD no se somete única y exclusivamente al imperio de las leyes y decretos, sino que debido a su importancia y a la necesidad de que el Estado ofrezca una especial protección a las personas víctimas de la violencia, se deben aplicar los principios constitucionales resumidos así:

- (1) *Las disposiciones legales deben interpretarse y aplicarse a la luz de las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949 y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas ; (2) el principio de favorabilidad ; (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima ; y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”.*

<sup>10</sup> Sentencia T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido la Corte ha señalado: *“La condición de desplazado se adquiere pues, al estar en cualquier situación, derivada del conflicto armado interno, contraria a los derechos de las personas a permanecer pacíficamente y sin apremio alguno, en el lugar escogido para establecer sus raíces familiares, culturales, sociales y/o económicas. De lo que además se derive la necesidad de trasladarse para preservar no sólo la vida sino la tranquilidad y la armonía propias del desarrollo de la convivencia en un Estado Constitucional de Derecho.”* Sentencia T-468 de 2006.

<sup>11</sup> Sentencia T-827 de 2007



## 7- Bloque de Constitucionalidad

Ahora bien la Ley 1448 señala en el artículo 27 que: "Prevalecerá lo establecido en los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia sobre Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos que prohíban su limitación durante los estados de excepción, por formar parte del bloque de constitucionalidad".

Ante lo expuesto, es importante tener en cuenta lo indicado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Sentencia de Caso Mapiripan vs Colombia:

*"En los términos de la Convención Americana, la situación diferenciada en que se encuentran los desplazados obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad, vulnerabilidad e indefensión, incluso vis-à-vis actuaciones y prácticas de terceros particulares."*

Sobre la restitución, es importante acotar que en cuanto a las medidas orientadas a la restitución; indemnización, rehabilitación del daño, y las garantías de no repetición de los crímenes, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que el derecho a la reparación "se rige, como ha sido aceptado universalmente, por el derecho internacional en todos sus aspectos: alcance, naturaleza, modalidades y la determinación de los beneficiarios, nada de lo cual puede ser modificado por el Estado obligado, invocando para ello disposiciones de su derecho interno."<sup>12</sup>

### 7.1 Instrumentos internacionales sobre el derecho a la restitución de tierras.

De acuerdo con las normas internacionales y las disposiciones constitucionales, la restitución es expresión de un interés jurídico protegido que supone para la víctima despojada o que ha debido abandonar de manera forzada su tierra, un poder amparado por el *Derecho* para presentar ante las autoridades judiciales a las que aluden los artículos 79 y 80 de la ley 1448 de 2011, solicitudes de restitución encaminadas a exigir la devolución de los inmuebles de su propiedad y, solo en el caso de no ser ello posible, la adopción de medidas de restitución por equivalencia o las compensaciones que fueren el caso.

"En el orden interno, el derecho a la restitución como parte esencial de la reparación integral, en conexión con los derechos a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición, encuentra su fundamento constitucional en el Preámbulo y en los artículos 2, 29, 93, 229 y 250 de la Constitución Política, siendo derechos fundamentales y por tanto de aplicación inmediata. Así, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la restitución hace parte integral y esencial del derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado."<sup>13</sup>

"Ahora frente a las regulaciones internacionales existentes, respecto al derecho a la restitución, la **jurisprudencia constitucional ha dicho que** este derecho ha sido regulado en los artículos 1, 2, 8 y 10

<sup>12</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Blake, (Reparaciones). Sentencia de enero 22 de 1999.

<sup>13</sup> C-715 de 2012



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

de la Declaración Universal de Derechos Humanos; los artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2, 3, 9, 10, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas; e igualmente se encuentra consagrado en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng); y en los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro), que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato”<sup>14</sup>

Los instrumentos internacionales que deben servir de marco de referencia en esta materia son los siguientes tratados:

- a) Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 217 a (III), de 1948 (diciembre 10)
- b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Adoptada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, en 1948 (Abril)
- c) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 2200 a (XXI), de 1966 (Diciembre 16) y aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968.
- d) Convención Americana sobre Derechos Humanos. Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor para Colombia 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16 de 1972.
- e) Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Aprobado en Colombia mediante la ley 171 de 1994.
- f) Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas. Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994.
- g) Principios rectores de los desplazamientos internos. Presentados por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los desplazados internos a la Comisión de Derechos Humanos en 1998, en su Informe E/CN.4/1998/Add.2.
- h) Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. "Principios Pinheiro" **2.1.** Todos los refugiados y desplazados tienen derecho a que se les restituyan las viviendas, las tierras y el patrimonio de que hayan sido privados arbitraria o ilegalmente o a que se les indemnice por cualquier vivienda, tierra o bien cuya restitución sea considerada de hecho imposible por un tribunal independiente e imparcial. **2.2.** Los Estados darán prioridad de forma manifiesta al derecho de restitución como medio preferente de reparación en los casos de desplazamiento y como elemento fundamental de la justicia restitutiva. El derecho a la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio es un derecho en sí mismo y es independiente de que se haga o no efectivo el regreso de los refugiados y desplazados a quienes les asista ese derecho"
- i) Estatuto de Roma. Aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Aprobado en Colombia por la ley 742 de 2002.
- j) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas - Asamblea General ONU, 2007.

<sup>14</sup> Ibidem



## Parques Nacionales Naturales de Colombia

Así, el Estado debe comprometerse con la obtención efectiva de la verdad, a través de procesos serios de investigación y con la garantía de no repetición, demostrando que **no basta con el reconocimiento de la condición de desplazamiento**, sino que además de ello, debe impulsar acciones dirigidas a la garantía y salvaguarda de los derechos fundamentales de la población víctima de la violencia y a aclarar todas aquellas circunstancias que han originado el despojo de tierras.

En ese aspecto, es imprescindible que las víctimas tengan las condiciones mínimas para iniciar un proceso, acudir ante el Estado y que éste garantice el acceso a la administración de justicia: *"En efecto, según los artículos 29, 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, todas las partes comprometidas en casos de violación de derechos humanos tienen derecho de acceso a la administración de justicia, lo que apareja el derecho a ser escuchadas, impulsar y controvertir las pruebas que obren en los procesos judiciales respectivos. Todo ello, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable."<sup>15</sup>*

De conformidad con lo expuesto, esta Entidad considera que las personas que ocupaban áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, son titulares del proceso de restitución de tierras y en consecuencia pueden ser inscritas en el registro de tierras despojadas.

Cordialmente,

  
**BEATRIZ JOSEFINA NIÑO ENDARA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Abogados Grupo de Predios -OAJ  
Revisó: Laura Rodríguez, Coordinadora Predios -OAJ

---

<sup>15</sup> Sentencia T-821 de 2007