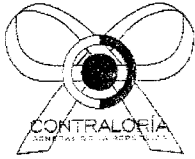


MINISTERIO DEL
MEDIO AMBIENTE
Y PROTECCIÓN
DEL TERRITORIO
RURAL

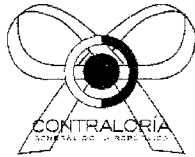
**INFORME (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
POLÍTICA PÚBLICA: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y
ABANDONADAS - NIVEL CENTRAL
(VIGENCIA 2013)**

**CGR – CDSA No. 206
JUNIO DE 2014**



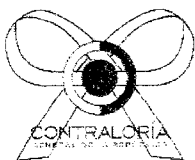
**INFORME (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
POLÍTICA PÚBLICA: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y
ABANDONADAS - NIVEL CENTRAL**

Contralora General de la República	SANDRA MORELLI RICO
Vicecontralora General	LIGIA HELENA BORRERO RESTREPO
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario	LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Director de Estudios Sectoriales	JUAN CARLOS VILLAMIZAR
Director de Vigilancia Fiscal	JOHN GILBERTO AREVALO GARCÍA
Supervisor Nivel Central	JUAN CARLOS VILLAMIZAR
Responsable de Auditoría	CESAR AUGUSTO MORENO SÁNCHEZ
Audidores Equipo de Trabajo	OLGA DEL PILAR ANDRADE M. HENRY DUARTE SERRANO MONICA VIVIANA PAVA TUFIK YURGAQUI JORGE IVAN ACERO MAURICIO ALEJANDRO DIAZ U. SANDRA ORJUELA MENDEZ NATHALY ANDREA PINZÓN R. FRANCIS CLARIZZA VARGAS DIAZ SANDRA PAOLA NARANJO JUAN PABLO SANDOVAL CARLOS ALBERTO SUESCÚN
Grupo de Apoyo	ANA CATALINA SARMIENTO Z JORGE ENRIQUE ESPITA Z.



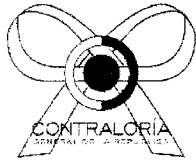
LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES.

BACRIM	BANDAS CRIMINALES EMERGENTES
CGR	CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CS de J	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
DNP	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
FGN	FISCALIA GENERAL DE LA NACION
IGAC	INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI
INCODER	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL
MADR	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
ORIP	OFICINA DE REGISTRO INSTRUMENTOS PUBLICOS
PGN	PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION
RUPD	REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA
RUV	REGISTRO UNICO DE VICTIMAS
SNARIV	SISTEMA NACIONAL DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTMAS
SNR	SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO
UAEGRTD	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DETIERRAS DESPOJADAS
UARIV	UNIDAD PARA LA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL A LAS VICTIMAS
UNP	UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION

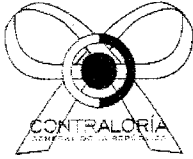


**INFORME (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
POLÍTICA PÚBLICA: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y
ABANDONADAS - NIVEL CENTRAL**

TABLA DE CONTENIDO	
	Pág.
1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	6
1.1. ALCANCE	7
1.1.1 Fondo de la UAEGRTD	8
1.1.2 Representación judicial	10
1.1.3 Sistemas de información	11
1.1.4 Articulación Institucional	11
1.1.5 Restitución de Derechos Territoriales	11
1.1.6 Otros temas abordados	12
1.2. DICTAMEN	13
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	14
1.4. PLAN DE REDIRECCIONAMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	14
1.5. PLAN DE MEJORAMIENTO	15
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – NIVEL CENTRAL -	17
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	17
2.1.1 Información General de la Política	19
2.1.2 Actores	19
2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA	21
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	21
2.2.2. Gestión y Resultados de la Política Pública	26
2.2.2.1 Fondo de la UAEGRTD	26
a) La Fiducia	
b) Alivio de pasivos y compensaciones	
2.2.2.2 Representación Judicial	42
2.2.2.3 Sistemas de información	45
1) Sistema de información de la UAEGTRD: análisis de su pertinencia, coherencia, seguridad, operatividad, entre otros	
2) Interoperabilidad con otros sistemas de información.	
3) Problemáticas asociadas a los sistemas de información y bases de datos de otras entidades: IGAC, CS DE J, INCODER, SNR, UARIV,	



Catastros descentralizados, entre otras.	
2.2.2.4 <i>Capacidad y articulación interinstitucional</i>	54
a. Conflictos alrededor de la identificación del predio a restituir	
b. Espacios de Articulación y coordinación en el nivel central - Subcomite de restitución SNARIV	
c. Componente de seguridad en el proceso de restitución de tierras	
d. Seguimiento a las observaciones realizadas a las entidades en el nivel central durante auditoria practicada a la vigencia 2012-2013 sobre articulación interinstitucional	
2.2.2.5 <i>Evaluación de la política pública de restitución de derechos territoriales</i>	94
1) Reflexiones críticas sobre el marco normativo de restitución de derechos territoriales	
2) Gestión de la UAEGRTD	
3) Análisis de riesgos de la política pública de Restitución de derechos territoriales	
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada	129
RIESGOS, PERSPECTIVAS	
RETOS	
3. ANEXOS	138



1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Doctores

JESUS RICARDO SABOGAL URREGO

Director General (Unidad de Restitución de Tierras - UAEGRTD)

RUBEN DARIO LIZARRALDE

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

JORGE ENRIQUE VÉLEZ GARCÍA

Superintendente de Notariado y Registro

REY ARIEL BORBÓN ARDILA

Gerente General (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER)

JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE

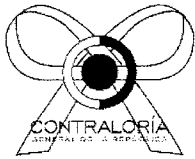
Director General (Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC)

Ciudad.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del artículo 119 de la Constitución Política y con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la citada Carta, en pro de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, practicó Auditoría (PVCF 2014) a los Resultados de la Administración en el desarrollo de la Política Pública, Restitución de Tierras Despojadas - Nivel Central, la cual a pesar de no contar con un aparte especial en el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para Todos*” (2010-2014), en el capítulo IV “*Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*”, se señalan su objetivo y fines, destacando su importante articulación con las políticas de vivienda, generación de ingresos, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PVDFV; de igual manera, se asocia a la línea estratégica “*Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural*” y a las derivadas de la política de atención a la población desplazada, por lo que, ha sido vinculada en las metas del Gobierno Nacional en cumplimiento de los objetivos de la Ley de víctimas y restitución de tierras.

Por su parte, en el marco del Estado Social de Derecho, en donde es fin esencial la protección y garantía de los derechos a la verdad, justicia y reparación (con base en la nueva institucionalidad creada por la Ley 1448 de 2011) catalogados de rango de fundamentales, es importante la visión a la política pública de restitución de tierras como elemento preponderante para la reparación de la población víctima del conflicto armado.

La información sobre la cual efectuó el análisis la Contraloría es responsabilidad del Gobierno Nacional, información que fue dispuesta a través de los canales oficiales y públicos y de los ofrecidos por cada una de las entidades involucradas en la gestión de la Política Pública. La responsabilidad de la Contraloría General



de la República consiste en producir un informe que contenga el dictamen sobre la Política Pública evaluada en los aspectos priorizados.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas, compatibles con las Normas Internacionales de Auditoría (NIA'S), y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. La auditoría proporciona una base razonable para expresar el dictamen.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados con base en la información suministrada y en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos del aplicativo Sistema Integrado para el Control de Auditorías (SICA) y en los demás archivos de gestión de este Órgano de Control.

Las conclusiones y hallazgos se dieron a conocer oportunamente a las entidades dentro del desarrollo de la auditoría; las respuestas recibidas fueron analizadas y consideradas para el presente informe.

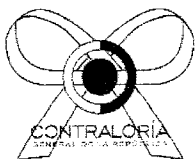
1.1 ALCANCE

La auditoría a que se refiere el presente informe se realizó sobre aspectos, entidades, periodos de ejecución, programas o proyectos representativos de la Política Pública.

En este sentido y dada la complejidad del proceso de restitución de tierras, se seleccionaron los siguientes aspectos significativos para el cumplimiento del fin último de restituir los predios y territorios abandonados o despojados por el conflicto armado.

En primera instancia, se analizó la implementación de los procesos a cargo del Fondo de la UAEGRTD, particularmente el cumplimiento de las órdenes surgidas de las sentencias de restitución de tierras y las acciones referidas a alivio de pasivos, compensaciones y administración de predios y proyectos productivos.

Por otra parte, se evaluó la gestión de la UAEGRTD en cuanto a la representación judicial de los demandantes de restitución de tierras, teniendo en cuenta que la gran mayoría de solicitudes de restitución presentadas a los jueces y magistrados, han sido a través de profesionales del derecho de la Unidad. En concreto, se analizó la gestión adelantada por parte de la Unidad en el desempeño de dicho objetivo misional, prestando especial atención al cumplimiento de términos, causales de inadmisión y/o rechazo, la actuación desplegada por los



apoderados de la Unidad, la oportunidad y pertinencia en subsanaciones, entre otros aspectos de relevancia frente al tema.

En tercer lugar y dada las características particulares emanadas de los Decretos ley que dictan las medidas de reparación integral de las víctimas de las comunidades étnicas, se identificaron las rutas de restitución de sus territorios, definidas en la normatividad particularmente establecida para ello, estableciendo las medidas que las entidades responsables han ejecutado para su implementación, cuellos de botella para su debida realización y principales avances y retos.

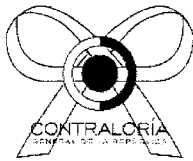
Teniendo en cuenta la relevancia que tiene la articulación interinstitucional en el proceso de restitución de tierras, se analizaron aspectos como los conflictos alrededor de la identificación del predio a restituir, conceptuando sobre las limitantes enfrentadas y el cumplimiento de los parámetros técnicos por parte de las entidades responsables en cabeza de la UAEGRTD, el IGAC, los catastros descentralizados, SNR – ORIP's y los magistrados y jueces de restitución de tierras (CS DE J). Así mismo, se incluyó el análisis sobre los sistemas de información para la restitución de tierras, particularmente en los mecanismos para garantizar la interoperabilidad que la Ley 1448 de 2011 estableció para buscar la eficiencia en el flujo de información, necesaria para los procedimientos en la etapa administrativa y judicial.

Por último se realizó el seguimiento a las acciones de mejoramiento adelantadas por las entidades responsables de las observaciones que la CGR ha realizado en el tema de articulación y capacidad institucional en sus informes anteriores. De manera puntual, por tema se analizaron los siguientes aspectos:

1.1.1 El Fondo de la UAEGRTD

Teniendo en cuenta que un elemento preponderante de la evaluación a la política pública de restitución, desde el análisis cuantitativo y selectivo a la Unidad de Restitución de Tierras, es el relacionado con el Fondo de la Unidad, el que, tal y como lo establece el Artículo 111 de la Ley 1448 de 2011 es el *instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones*; el ejercicio se dirigió hacia la revisión de la parte contractual, presupuestal y contable del contrato de fiducia suscrito con la sociedad favorecida en el proceso de selección adelantado, y de los contratos derivados en la ejecución del mismo.

En este punto, cabe resaltar que de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011, la fiducia a constituirse sería comercial de administración, en la cual la



sociedad favorecida debía administrar los recursos, asumiendo obligaciones de: pagos de compensaciones a favor de las víctimas, a terceros de buena fé; contratación de terceros para la administración de inmuebles, proyectos productivos en cumplimiento a órdenes impartidas por los jueces de restitución a través de sentencia judicial; administrar los recursos que se trasladan pagar los alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados, entre otras.

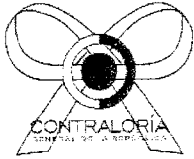
Por otra parte, es necesario recordar que si bien el legislador regló el contrato de fiducia a celebrarse, con los efectos presupuestales y de régimen de contratación propios del negocio, esto no supone la delegación o el traslado de facultades o potestades exclusivas de la Administración, para el caso la UAEGRT, como la ordenación del gasto y la selección de los contratistas.

En virtud de lo anterior, se dio paso a la revisión de la documentación en fase precontractual de los siguientes procesos: 1) licitación pública No. 03 de 2012, declarada desierta mediante Resolución 851 del 29 de Noviembre de 2012; 2) selección abreviada No. 01 de 2013, declarada desierta a través de la Resolución No. 348 de 2013 y 3) selección abreviada No. 02 de 2013, donde se adjudicó a la Fiduciaria La Previsora S.A, el contrato de fiducia de administración y pagos de los recursos del Fondo.

Ya en fase contractual, se evaluó el Contrato No. 590 de 2013 suscrito entre la Unidad y la Fiduciaria La Previsora S.A., en donde se detallaron aspectos de importante relevancia, como la legalización, perfeccionamiento, ejecución y desarrollo (donde se tuvo especial cuidado en aspectos relacionados con las actividades y obligaciones propias de la supervisión, cumplimiento de manuales operativos del Fondo y de la Fiducia, así como la implementación de procedimientos o procesos).

Desde el punto de vista presupuestal y contable se abordaron asuntos de eficacia y eficiencia de recursos, correcta apropiación y ejecución presupuestal, pertinencia de gastos, entre otros aspectos.

En desarrollo de la ejecución del contrato propiamente dicha, se observó la contratación derivada (pre,-contractual y ejecución), en donde se estudió el contrato No. 221-16-3 suscrito con Data crédito y el contrato de prestación de servicios No. 35251-001-2013 suscrito entre la Fiduciaria la Previsora S.A.S. y Consulmarketing S.A.S, para la administración del proyecto productivo de Maracuyá implementado en la Parcela 119 de la Hacienda Santa Paula.



1.1.2 Representación Judicial

Teniendo en cuenta que uno de los puntos álgidos presentados en el proceso de restitución de tierras, que algunos han optado por denominar como cuellos de botella, han sido las demoras o inconvenientes que se generan o de parte de la Unidad y/o de los encargados de administrar justicia; para el tema de representación judicial, el ejercicio se adelantó tomando como base el número de solicitudes resueltas en sentencias por Departamento reportadas por la Unidad, el cual se estableció en 942¹.

Con base en lo anterior, se priorizaron cinco (5) Departamentos (Bolívar, Magdalena, Sucre, Tolima y Antioquia), que representan el 50.4% del total de las solicitudes ya indicadas, distribuidas de la siguiente manera:

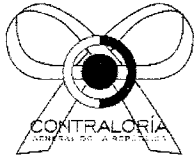
CUADRO 1

Departamento de ubicación del predio	Municipio de ubicación del predio	Nº Sentencias por Municipio	Nº de Solicitudes resueltas en Sentencia por Municipio	Nº de Solicitudes resueltas en Sentencia por DT
Bolívar	Carmen de Bolívar	7	10	78
	María la Baja	10	62	
	San Juan Nepomuceno	4	6	
Magdalena	Chibolo	2	15	94
	Ciénaga	36	59	
	Plato	2	17	
	Sabanas de San Ángel	1	3	
Sucre	Colosó	4	8	106
	Morroa	17	68	
	Ovejas	16	30	
Tolima	Ataco	61	143	168
	Lérida	1	1	
	Valle de San Juan	7	24	
Antioquia	San Carlos	20	29	29
TOTAL		188	475	475

Fuente: Unidad de Restitución de Tierras despojadas y abandonadas

Para la muestra se seleccionaron 113 expedientes (solicitudes resueltas en sentencia judicial), de las 942 reportadas por la Unidad, lo cual representa el 12% del total del universo base.

¹ Información suministrada por la UAEGRTD en relación con el seguimiento a los fallos de restitución de tierras, mediante correo electrónico del 17 de marzo de 2014.



En virtud de lo anterior, en cada dirección territorial se procedió a la verificación de un promedio mínimo de veinte (20) expedientes, sobre los cuales se realizó revisión a la fase administrativa y el papel de la Unidad en sede judicial.

En concreto, se analizó la gestión adelantada por parte de la Unidad en el desempeño de la representación jurídica de los demandantes, prestando especial atención al cumplimiento de términos, causales de inadmisión y/o rechazo, la actuación desplegada por los apoderados de la Unidad, la oportunidad y pertinencia en subsanaciones, entre otros aspectos de relevancia frente al tema.

1.1.3 Sistemas de información.

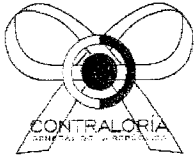
Se realizaron sesiones de trabajo en la oficina de tecnologías de la información de la UAEGRTD, en donde se avaluó su sistema de información, a partir del diseño y ejecución de la prueba de recorrido en las Direcciones territoriales de los departamentos seleccionados en la muestra establecida por la CGR. Por otra parte, se llevaron a cabo reuniones con personal de la Unidad en relación con el contenido de la base de datos y sus variables, como soporte del seguimiento al proceso de restitución de tierras.

1.1.4 Articulación Institucional

Para este tema, se aplicaron entrevistas semiestructuradas para cada uno de los temas particulares con funcionarios de la UAEGRTD de sus oficinas Jurídica, Grupo Fondo, Grupo SNARIV, Tecnologías de la información, Dirección de asuntos Étnicos, Dirección Catastral y de análisis territorial, así como del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, Superintendencia de notariado y registro SNR, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Consejo Superior de La Judicatura CS DE J, Unidad Nacional de Protección UNP y del Ministerio de Defensa. Resultado de estas reuniones, se hicieron los respectivos requerimientos de información, los cuales fueron analizados para así consolidar las observaciones respectivas, que fueron comunicadas a las entidades competentes y posteriormente valoradas sus respuestas, tanto las dadas por escrito como en mesa técnica solicitada por la UAEGRTD.

1.1.5 Restitución de Derechos Territoriales

La ACES también realizó algunas actividades específicas dirigidas a abordar el análisis de la política de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas, por lo cual, una parte del trabajo de esta actuación se concentró en



- revisar la gestión de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la UAEGRTD desde una perspectiva del análisis de los riesgos de la misma, esto con el fin de identificar qué elementos sería necesario corregir o mejorar en pro de una mejor gestión institucional a favor de la garantía de los derechos territoriales de las comunidades.

Este trabajo se realizó a partir de varias fuentes de información que permiten analizar los riesgos de la política pública de restitución de derechos territoriales. A continuación se relacionan las principales:

- a. Trabajo de campo: Se realizaron visitas de campo para entrevistas a los representantes del Consejo comunitario Bajo Mira y frontera en el municipio de Tumaco, jueces de restitución de tierras de las ciudades de Quibdó y Pasto, y equipos territoriales de la UAEGRTD de los departamentos de Chocó y Nariño. El protocolo utilizado en estas visitas incluyó, entre otros elementos, la recolección de información primaria sobre amenazas y vulnerabilidades:

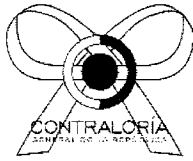
- Testimonios de la población.
- Levantamiento de información sobre vulnerabilidades y amenazas mediante instrumentos de recolección con miembros y autoridades de las comunidades, así como de la institucionalidad local, en particular, los jueces de restitución y las oficinas territoriales de la UAEGRTD.

Para lo anterior se construyó un protocolo de entrevistas en profundidad.

- b. Revisión del trabajo a cargo de la DAE
 - Revisión de 4 convenios de caracterización y 2 convenios de socialización.
 - Revisión de 5 informes de caracterización de daños y afectaciones territoriales establecidos entre la UAEGRTD y operadores o consultores.
- c. Solicitudes de información precisas a la UAEGRTD y otras entidades intervinientes en la política de restitución de derechos territoriales.

1.1.6 Otros temas abordados

De otra parte, se revisó la base de datos de la UAEGRTD con corte a 31 de diciembre de 2013, por medio de la cual se estimaron los avances cuantitativos del proceso.



La selección de temáticas evaluadas es una muestra representativa de los aspectos más relevantes de la política pública bajo examen, que se estima apropiada para la formulación del dictamen.

La presente auditoria hace parte de la estrategia de seguimiento y monitoreo de la CGR a la restitución de tierras y servirá de insumo para el Informe al Congreso de la Comisión de seguimiento establecida en la Ley 1448 de 2011 y del Informe que sobre el tema este órgano de control ha venido publicando anualmente.

Limitantes para el desarrollo de la actuación

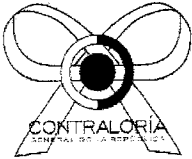
La limitante presentada para la evaluación de la política de restitución de tierras, se encuentra referida a la insuficiente información con la que cuenta el Consejo Superior de la Judicatura (CS de la J) en relación con las etapas surtidas en los procesos judiciales y la imposibilidad de acceder a la información de carácter técnico que soporta las decisiones de no microfocalizar, derivado de que se trata de información que cuenta con reserva en virtud que afecta la seguridad nacional.

1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República como resultado de la Auditoría a la Política Pública de **Restitución de Tierras Despojadas - Nivel Central** dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos por cuanto:

Los indicadores de la política no muestran un avance significativo en consideración del tiempo estipulado por la Ley para el cumplimiento de los objetivos, reconociendo las diferentes dificultades que representa la implementación de la misma, tanto por ser un mecanismo innovador en un marco de justicia transicional, como por los elementos estructurales relacionados con la informalidad de la tenencia de la tierra y los datos históricos institucionales al respecto, hasta su desarrollo aun en medio del conflicto, dificultando el accionar del Estado en parte del territorio rural.

En el caso de la política de restitución de derechos territoriales se presentan mayores complejidades en tanto, por un lado, es fundamental para su implementación el principio de concertación con las comunidades, lo que implica un mayor esfuerzo institucional y por otro, todos los casos de restitución de comunidades étnicas se desarrollan en territorios donde persiste la dinámica del conflicto armado, sin que para esto medie el criterio de seguridad que resulta definitivo para la macro y micro focalización de tierras.



De igual forma, en la evaluación de la Política Pública se estableció que se respetaron de manera parcial los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de Colombia y se alcanzaron parcialmente los fines esenciales del Estado.

Lo anterior teniendo en cuenta que se ha avanzado en la restitución del derecho a la restitución de la tierra despojada o abandonada por el conflicto armado para las personas que inician el proceso, a pesar que existen riesgos inherentes a la identificación del predio, a la heterogeneidad de medidas complementarias ordenadas por los jueces y a que derivado de la microfocalización, muchas solicitudes de inclusión en el registro no avanzan en la etapa administrativa y en consecuencia en la judicial, quedando a la deriva la garantía de su derecho a la restitución. Lo anterior se ve agravado si se tiene en cuenta que del potencial de víctimas de despojo o abandono forzado, la mayoría no se han acercado a la UAEGRTD para arrancar con el proceso.

En el caso de la política de restitución de derechos territoriales, debido a que a la fecha no existe sentencia alguna, la situación de vulneración de derechos de estas comunidades persiste y en muchos casos se ha agudizado.

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

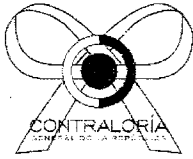
En desarrollo de la presente auditoría, se establecieron treinta (30) hallazgos Administrativos, de los cuales nueve (9) tienen presunto alcance Disciplinario, y uno (1) presunto alcance Penal, los cuales serán trasladados ante la autoridad competente. Se comunica, además, una (1) Función de Advertencia

CUADRO 2

Tipo de Hallazgo	No. de Hallazgos	Entidad (es) donde se detectó
Administrativo	30	UAEGRTD, MADR, IGAC, INCODER, SNR
Disciplinario	9	UAEGRTD
Penal	1	UAEGRTD
Función de Advertencia	1	UAEGRTD

1.4 PLAN DE REDIRECCIONAMIENTO

Para los hallazgos detectados y las conclusiones no exitosas de la Política Pública, se deberá elaborar y presentar un Plan de Redireccionamiento de las acciones de la Política Pública, bajo el entendido que si ésta no continúa, conforme con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de



la República, el resultado obtenido, bueno o malo, será definitivo, con los efectos que ello implique.

Este plan será elaborado por todas las entidades intervinientes en la Política y será presentado a Contraloría General de la República, por la entidad en cabeza de la cual se encuentra la Política, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la liberación del informe.

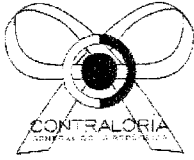
1.5 PLAN DE MEJORAMIENTO

Para los hallazgos detectados y/o conclusiones de la Política Pública no exitosas, las entidades intervinientes en ésta elaborarán un Plan de Mejoramiento que será consolidado por la entidad en cabeza de la cual se encuentre dicha Política. Este plan será enviado a la Unidad Ejecutora Líder en documento físico y deberá incluir todos los hallazgos y conclusiones de este informe.

Por otra parte, cada entidad interviniente en la que se haya establecido hallazgos o conclusiones de Política Pública no exitosa, deberá formular o ajustar su Plan de Mejoramiento consolidado, según sea el caso, en el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)², con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes, conforme a lo establecido a la Resolución 07350 de 2013, remitiendo al correo electrónico soporte_sireci@contraloria.gov.co el documento en el cual se evidencia la fecha de recibo por parte de las entidades del presente Informe Final de Auditoría, de ser viable el mismo día de su recepción, con copia a los correos electrónicos luis.higuera@contraloria.gov.co y cesar.moreno@contraloria.gov.co

El Plan de Mejoramiento debe ser presentado a través del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes (SIRECI), de la CGR, dentro de los 30 días calendario siguientes al recibo del informe, y debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Entidad, que deberán responder a cada debilidad detectada y comunicada, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

² Resolución Orgánica No.7350 del 29 de noviembre de 2013

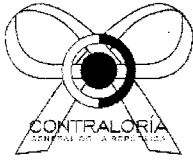


Sobre dichos planes, consolidado e individual por entidad interviniente, la Contraloría General de la República no emitirá pronunciamiento, sino que dentro de la siguiente actuación de vigilancia y control fiscal se evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por los diferentes entes objeto de control fiscal, para eliminar la causa de los hallazgos detectados.

Bogotá D.C.,


LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el sector Agropecuario

Aprobó: Juan Carlos Villamizar
Revisó: Cesar Augusto Moreno Sánchez
Elaboró: Equipo auditor



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – NIVEL CENTRAL.

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

El principal instrumento legal de la política de Restitución de Tierras, es sin lugar a dudas la Ley 1448 de 2011, “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”, en ella y dentro de un contexto de justicia transicional se establecieron un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de la violencia.

La Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento constituyen el antecedente que determinó la expedición de la Ley 1448 de 2011, en especial se destaca el Auto 008 que ordena el replanteamiento de ciertos componentes de política, que en el caso de tierras debe hacerse en su totalidad, señalando para ello algunas características mínimas del contenido que debe tener dicha política.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, estableció de manera expresa la obligación para el Gobierno Nacional de poner en marcha un mecanismo de coordinación que brinde soluciones integrales para los hogares víctimas del desplazamiento forzado por la violencia en varias materias, entre ellas la restitución o compensación de los derechos sobre la tierra.

La Ley 1448 de 2011 en su Título 4° Capítulo 3° establece como una de las medidas para la reparación, la restitución de tierras, que acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, se constituye en medida preferente de reparación y cuya aplicación se debe hacer con observancia de los principios que se desprenden de los estándares internacionales sobre el derecho a la restitución, que en consonancia a los establecidos en la misma Ley, tales como los de dignidad, buena fe, enfoque diferencial, prevención, participación, entre otros, deben orientar la política pública en materia de restitución a víctimas y las actuaciones que realicen las entidades en desarrollo de la Ley.

Como principio transversal a la aplicación de la totalidad de la Ley, se incorpora el concepto de justicia transicional, el cual se aplica en el desarrollo del proceso de restitución de tierras, partiendo de que las reglas procesales y probatorias específicas que contienen la Ley deben ser interpretadas bajo este contexto y de acuerdo a la finalidad de esta política.

Así mismo, la norma ha establecido que las medidas adoptadas a favor de las víctimas, deberán observar los principios de progresividad, gradualidad y sostenibilidad “que tienen por objeto garantizar que las medidas adoptadas a favor



de las víctimas sean sostenibles fiscalmente y aplicadas gradual y progresivamente. Con ello se garantiza que los esfuerzos estatales van a ser financiados en el mediano y largo plazo, y que serán implementados en todo el país en un lapso determinado, respetando el principio de igualdad³, en este sentido, el proceso de restitución de tierras se llevará a cabo de manera gradual y progresiva a través de un proceso de focalización⁴, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

Las ordenes de restituir o compensar a las víctimas sus derechos sobre la tierra, deben ser complementadas con otras medidas de reparación, tanto las señaladas en la Ley⁵, como con todas aquellas que conduzcan al restablecimiento de las condiciones de vida de esta población y en garantía de la no repetición de los hechos, concepto que se ha venido desarrollando de manera más amplia bajo la denominación de reparación con vocación transformadora.

En este sentido, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (anexo CONPES 3726 de 2012), creado por orden del parágrafo del artículo 161 de la Ley 1448 de 2011, instrumentaliza la reparación integral a través de una ruta de reparación integral en cada uno de sus ámbitos: individual o colectivo

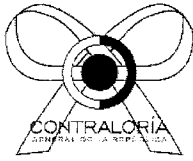
La Ley 1448 de 2011, ha sido desarrollada de manera concreta por varios Decretos reglamentarios que buscan establecer de manera precisa el proceso para la restitución de tierras⁶, las medidas asistencia, atención, reparación integral y Decretos –Ley de restitución de derechos territoriales a las víctimas

³ Corte Constitucional, Sentencia C-253A/12. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 29 de Marzo de 2012.

⁴ Decreto 4829 de 2011, Artículo 5. De la focalización para el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. Con el propósito de implementar el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente atendiendo los principios de progresividad y gradualidad, se adelantará un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definirán las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.

⁵ El artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, establece que las medidas de asistencia tienen el objetivo de restablecer los derechos de las víctimas y garantizar las condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política, a través de un conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros. Por su parte, las medidas de atención tienen el objetivo de brindar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial, con el propósito de facilitar el ejercicio de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral.

⁶ Decreto 4829 de 20 Diciembre 2011: Reglamenta capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.



pertenecientes a los Pueblos y comunidades indígenas⁷, pueblo Rom o Gitano⁸ y para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras⁹.

2.1.1 Información general de la política

Teniendo en cuenta que la política pública de restitución, basada en la vigencia de la Ley 1448 de 2011, está prevista a diez (10) años, para este aspecto relacionado con un estimado de cifras, se toma como base el universo de solicitudes de inscripción al registro de tierras despojadas, la cual de conformidad con la información suministrada por la Unidad se estableció en 54.830 solicitudes a diciembre de 2013, es decir de población beneficiada con el inicio del trámite de restitución.

2.1.2 Actores

Para la puesta en marcha de esta política se crea la Unidad de Restitución de Tierras –UAEGRT- y el Fondo de la Unidad; la primera, es la entidad encargada entre otras funciones de administrar el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, de acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución, identificar física y jurídicamente, los predios que no cuenten con información catastral o registral y de tramitar ante las autoridades competentes los procesos de restitución de predios de los despojados o de formalización de predios abandonados en nombre de los titulares de la acción.

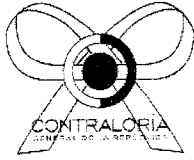
Por su parte, el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas¹⁰, se encuentra adscrito a la UAEGRTD, no cuenta con personería jurídica, y fue creado con el objetivo de servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados y el pago de compensaciones con cargo a los recursos provenientes de las diferentes fuentes

⁷ Decreto Ley 4633 de 9 diciembre 2011: por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y comunidades indígenas.

⁸ Decreto Ley 4634 de 9 diciembre 2011: establece medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rom o Gitano.

⁹ Decreto Ley 4635 de 9 diciembre 2011: se refiere a medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras

¹⁰ Artículo 111, Ley 1414 de 2011.



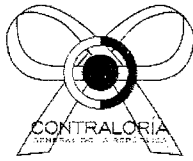
que señala la Ley¹¹ y que serán administrados a través de una fiducia comercial de administración.

Así mismo, se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV- dentro del cual las entidades del orden nacional y territorial, tendrán la responsabilidad de formular, implementar y monitorear la política.

En este sentido, todas las instituciones públicas comprometidas con la implementación de la política de prevención, protección, atención y reparación integral a las víctimas, deben participar dentro del marco de sus competencias, en la ejecución y puesta en marcha del proceso de restitución de tierras y con el fin de articular, suministrar información, retroalimentar y ajustar los canales de comunicación institucional han sido expedidas un número considerable de circulares conjuntas, directrices administrativas entre otros instrumentos normativos que tienen por finalidad operativizar la Ley y el cumplimiento de sus objetivos.

Para el caso concreto del proceso de restitución de tierras, existen entidades que dentro del marco de sus competencias y en aras de trabajar de manera articulada para el éxito de la política, están llamadas a participar de manera directa en su desarrollo. En este sentido el Ministerio de Defensa, IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro –SNR- así como las Oficinas de Instrumento Públicos –ORIP, deberán colaborar de manera activa tanto en el suministro de información como en el desarrollo de las actividades propias del proceso de restitución y el cumplimiento de las órdenes impartidas por los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras, razón por la cual junto con la Unidad de Restitución de tierras, se constituyeron en objeto de valoración para la evaluación de la política pública que en el presente informe se presenta.

¹¹ Artículo 113 de la Ley 1448 de 2011. Recursos Del Fondo. Al Fondo ingresarán los siguientes recursos: 1. Los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. 2. Las donaciones públicas o privadas para el desarrollo de los objetivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 3. Los aportes de cualquier clase, provenientes de la cooperación internacional para el cumplimiento de los objetivos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 4. Los bienes y recursos que le transfieran el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y las demás entidades, de conformidad con las normas vigentes. 5. Las demás propiedades y demás activos que adquiera a cualquier título con los recursos del Fondo y las sumas que reciba en caso de enajenación de estos. 6. Los ingresos y los rendimientos producto de la administración de los recursos y bienes del Fondo. 7. Los demás bienes y recursos que adquiera o se le transfieran a cualquier título. 8. Las propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren actualmente bajo la administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, lo mismo que aquellas de las que adquiera la propiedad en el futuro, en las cuantías y porcentajes que determine el Gobierno Nacional. 9. Los predios rurales que sean cedidos por los restituidos al Fondo.



2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública: El proceso de restitución de tierras en números

La fuente de información sobre la cual se construye este conjunto de indicadores corresponde a los registros administrativos de la UAEGRTD, con corte a 31 de diciembre de 2013¹².

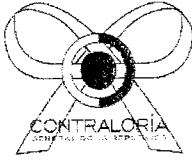
Respecto a las solicitudes de inscripción al registro de tierras despojadas

Partiendo de la base de que cada registro de la información entregada por la UAEGRTD se corresponde con una solicitud al registro de tierras despojadas, se tiene que en total había 54.830 solicitudes a diciembre de 2013. La distribución a nivel departamental de las mismas, teniendo como clave de clasificación el departamento del predio, es la que se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 3

Número de solicitudes al registro de tierras despojadas y su distribución departamental		
	Número	Porcentaje (%)
Amazonas	15	0.03
Antioquia	9,797	17.87
Arauca	491	0.90
Atlántico	140	0.26
Bogotá D.C.	75	0.14
Bolívar	4,143	7.56
Boyacá	240	0.44
Caldas	500	0.91
Caquetá	1,098	2.00
Casanare	402	0.73
Cauca	1,228	2.24
Cesar	4,320	7.88
Chocó	873	1.59
Córdoba	2,033	3.71
Cundinamarca	897	1.64
Guainía	30	0.05

¹² La información relacionada con la etapa judicial, corresponde a la recopilada por la UAEGRTD a través del ejercicio de seguimiento a las sentencias de restitución, mas no a información consolidada por el CS de la J.



Número de solicitudes al registro de tierras despojadas y su distribución departamental		
	Número	Porcentaje (%)
Guaviare	824	1.50
Huila	498	0.91
La Guajira	292	0.53
Magdalena	3.889	7.09
Meta	3.935	7.18
Nariño	3.094	5.64
Norte Santander	2.845	5.19
Putumayo	2.321	4.23
Quindío	30	0.05
Risaralda	119	0.22
Santander	1.890	3.45
Sucre	1.990	3.63
Tolima	4.359	7.95
Valle Del Cauca	1.905	3.47
Vaupés	47	0.09
Vichada	510	0.93
Total	54,830	100.00

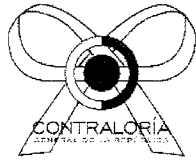
Fuente: URT. Cálculos CGR.

De este universo, el 35.8% (19.676 solicitudes) han sido o son objeto de trámite de restitución (Cuadro 4).

CUADRO 4

Cuadro	OBJETO DE RESTITUCION	% DEL UNIVERSO	% DE OBJETO DE RESTITUCION
Análisis Previo	5.329	9.7	27.1
Cierre Extraordinario	151	0.3	0.8
Demanda Presentada Por Terceros	220	0.4	1.1
En Demanda	2.947	5.4	15.0
En Estudio	5.577	10.2	28.3
Incluido	1.533	2.8	7.8
Niega Estudio Formal	1.218	2.2	6.2
NO Incluido	1.325	2.4	6.7
Sentencia	965	1.8	4.9
Suspensión	411	0.7	2.1
Total general	19.676	35.8	100.0

Fuente: URT. Cálculos Propios.



La distribución a nivel departamental de las solicitudes que han sido o son objeto de trámite de restitución de tierras se concentra en lo fundamental en Antioquia, Magdalena, Cesar y Norte de Santander (Gráficos 1 y 2) La desagregación a nivel territorial se presenta en el cuadro 5

GRÁFICO 1
Solicitudes de inclusión al RTDA vs. Solicitudes de inclusión al RTDA con trámite

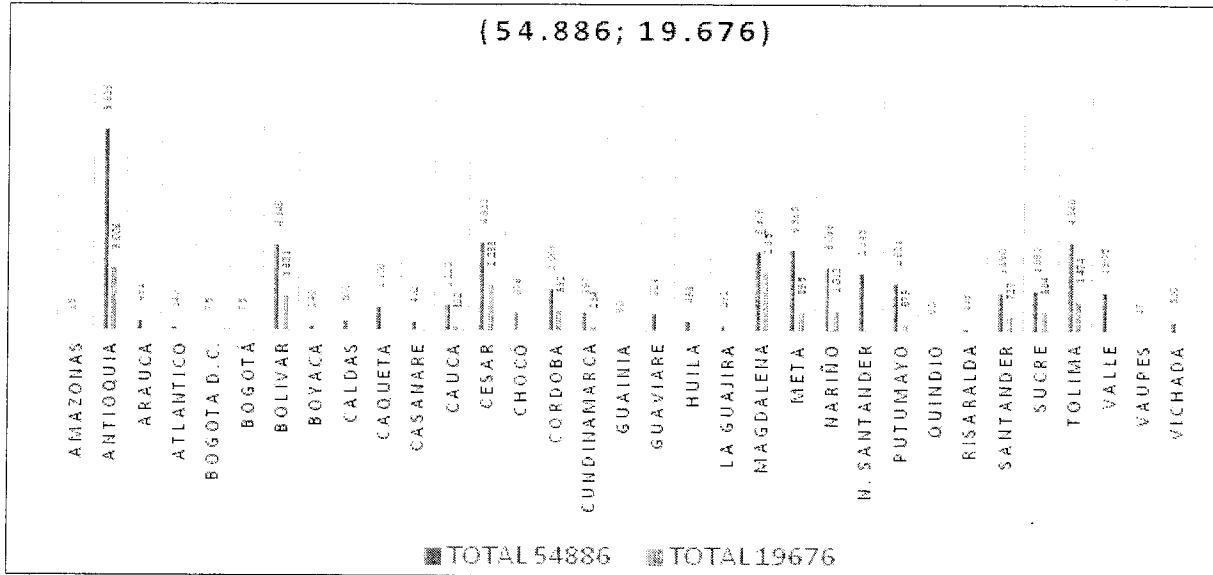
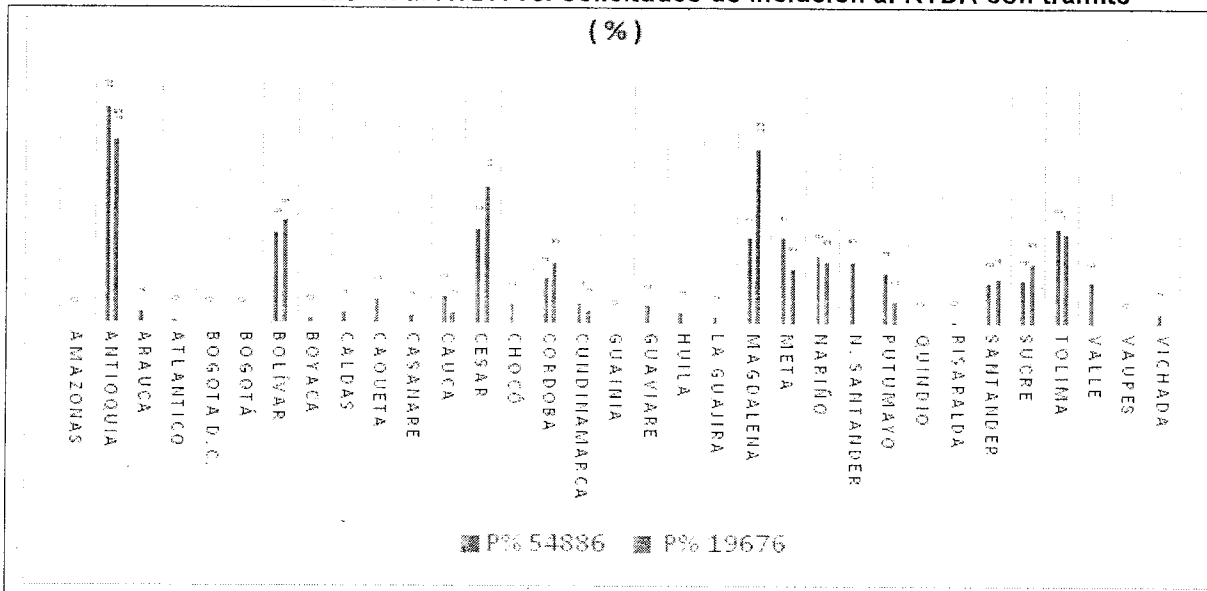
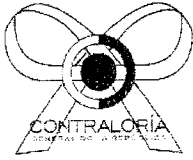


GRÁFICO 2
Solicitudes de inclusión al RTDA vs. Solicitudes de inclusión al RTDA con trámite



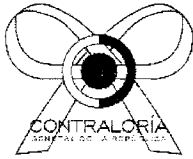


CUADRO 5

CUADRO ##. DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS SOLICITUDES OBJETO DE TRAMITE DE RESTITUCION DE TIERRAS											
	Análisis Previo	Cierre Extraordinario	Demanda Presentada Por Terceros	En Demanda	En Estudio	Incluido	Niega Estudio Formal	NO Incluido	Sentencia	Suspensión	Total
VACIAS	2						110				112
Antioquia	918	19		452	1032	341	45	150	45	4	3006
Bolívar	107	5		353	492	179	387	77	80	1	1681
Cauca	28	19		27	82	12	6	8			182
Cesar	812	24		200	895	68	77	136	26		2238
Córdoba	71	1		355	139	97	23	45	204	57	992
Cundinamarca	38			9	145	11	11				214
Magdalena	1509		207	22	903	97	15	12	92		2857
Meta	146	9	13	150	133	37	165	204	38		895
Nariño	29	8		365	153	181	20	59	57	140	1012
Norte Santander	1226			306	336	60	12	42	9	50	2041
Putumayo	95	4		72	122	14	7	20	45		379
Santander	90	7		30	269	70	87	102	14	58	727
Sucre	12	31		186	98	126	178	239	104	10	984
Tolima	182	19		154	618	194	45	95	167		1474
Valle	64	5		266	160	46	30	136	84	91	882
Total	5329	151	220	2947	5577	1533	1218	1325	965	411	19676
Distribución (%)	27.1	0.8	1.1	15.0	28.3	7.8	6.2	6.7	4.9	2.1	100

Fuente: URT. Cálculos propios.

De acuerdo con esta clasificación, se puede decir que hay 8359 solicitudes de ingreso al RTDA que finalizaron la etapa administrativa. De las que finalizaron con inclusión en el registro (5665), 3167 se encuentran en la etapa judicial y 965 con sentencia, quedando un 27,1% de las solicitudes incluidas en el registro sin trámite judicial.



CUADRO 6

	Solicitudes de inclusión al registro con trámite	%	Etapa administrativa surtida	%	En etapa judicial	Etapa judicial surtida
Análisis Previo	5329	27.1				
Cierre Extraordinario	151	0.8	151	1.8		
Incluido	1533	7.8	1533	18.3		
Niega Estudio Formal	1218	6.2	1218	14.6		
NO Incluido	1325	6.7	1325	15.9		
Demanda Presentada por Terceros	220	1.1	220	2.6	220	
En Demanda	2947	15	2947	35.3	2947	
Sentencia	965	4.9	965	11.5		965
En Estudio	5577	28.3				
Suspensión	411	2.1				
Total General	19676	100	8359	100	4132	0

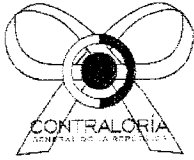
De estas 19.676 reclamaciones el 27% están en análisis previo (5329) y el 28% en Estudio (5577).

De las 8359 reclamaciones que finalizaron la etapa administrativa 1533 (18.3%) fueron incluidas en el Registro; 1325 (15.9%) No incluidas, 1218 (14.6%) negado el estudio formal; 151 (1.8%) con cierre extraordinario; 2947 (35.3%) en Demanda; 220 (2.6%) en Demandas presentadas por terceros; y, 965 (11,5%) con Sentencia. Estas tres últimas, se pueden decir que se encuentran en la etapa judicial. Del total de reclamaciones en la etapa judicial (4132) tan sólo el 23.3% tienen Sentencia.

En este marco, un resumen del proceso y sus diferentes matices se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO 7

LAS CIFRAS (FECHA DE CORTE: 28 DE FEBRERO DE 2014)						
SOLICITUDES (RECLAMACIONES)	54,886	100.0				
OBJETO DE TRAMITE	19,676	35.8	100.0			
RECLAMACIONES FINALIZADO EL PROCESO ADMINISTRATIVO	8,359	15.2	42.5	100.0		
INSCRITOS EN EL REGISTRO DE TIERRAS	5,665	10.3	28.8	67.8	100.0	
EN LA ETAPA JUDICIAL	4,132	7.5	21.0	49.4	72.9	100.0
SENTENCIAS	965	1.8	4.9	11.5	17.0	23.4



De este cuadro se puede señalar lo siguiente:

Del total de reclamaciones (54886) el 35.8% han sido objeto de trámite por parte de la URT; el 42.5% de éstas han finalizado el proceso administrativo y el 28.8% fueron inscritas en el registro de tierras. De las solicitudes inscritas el 72.9% están en la etapa judicial y de ellas el 23.4% tienen sentencia.

En otras palabras, las 965 sentencias representan el 23.4% de los registros en la etapa judicial; el 17% de los inscritos en el registro de tierras; el 4,9% de los registros objeto de trámite, el 1,8% del total de reclamaciones.

Respecto a las Sentencias

De las 965 registros con sentencias hay 74 (7,7%) que no tienen área reportada; 19 donde el área reportada fue nula; 448 registros con sentencias donde el área del fallo es superior al área reportada y 424 donde el área reportada es mayor al área considerada en el fallo.

De las 74 reclamaciones que no tienen área reportada, 18 de ellas tuvieron sentencia favorable sin un área a restituir.

De los 448 registros con sentencias donde el área del fallo es superior al área reportada por el solicitante, 310 tienen una desviación que oscila entre el 0 y 10%; 29 entre 10 y 20%; 8 entre 20 y 30%; 24 entre 30% y 50%.

De los 424 registros donde el área reportada es mayor al área considerada en el fallo, 287 tienen una brecha que oscila entre el 0% y 10%; 41 entre 10 y 20%; 22 entre 20 y 30%; 49 entre 30% y 50%. 79 tienen un valor superior al 50%.

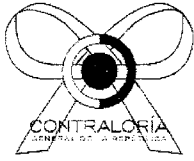
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública

2.2.2.1 Fondo de la UAEGRTD.

a) La Fiducia:

Etapa Precontractual

Efectuada la revisión en la fase precontractual a los tres (03) procesos de selección adelantados por la Unidad, para la contratación de la Sociedad Fiduciaria que administra los recursos del Fondo, se pudo evidenciar que se cumplieron en su mayoría los fines y principios que rigen la contratación estatal.



El impase evidenciado fue en materia de planeación, de una parte como se desconocía el monto fijo de los recursos a ser administrados, lo procedente era optar por una modalidad de pago que obedeciera a la real ejecución y cantidad de recursos a ser administrados, es decir no un monto fijo (sin consideración a los recursos que efectivamente se administraran), en atención a la preservación y debida utilización de los recursos públicos.

Por otra parte, se denota falta de planeación y transgresión a normas de carácter presupuestal, teniendo en cuenta que pese a que desde la concepción del proceso de selección se señaló que la obligación se amparaba en un Certificado de Disponibilidad Presupuestal, es evidente que dentro del proceso contractual se hizo necesaria una modificación a la fuente del recurso.

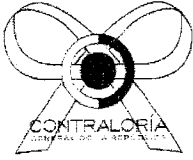
Como consecuencia de lo señalado, se generaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 01 - Valor del contrato. Comisión mensual**

La ley mercantil, indica que, según la clase de negocio fiduciario, la comisión puede corresponder, entre otras, a las siguientes modalidades: una suma fija determinada a un porcentaje fijo (siempre y cuando se conozca a ciencia cierta el monto de los recursos a administrar), una cifra acordada entre una cantidad mínima y una máxima, una cifra equivalente a un porcentaje gradual creciente o decreciente, o la combinación de algunas de las formas indicadas.

Desde la concepción de los procesos de selección que antecedieron la celebración del Contrato de Fiducia de Administración, se estableció que la comisión sería fija mensual y en todo caso el valor total no podría exceder de la suma de DOSCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$244.000.000.00), sin consideración a los recursos que efectivamente se administraran; tomando como referencia para el cálculo del valor, la proyección de los recursos económicos a ser administrados, los cuales fueron calculados en la suma de \$ 76.249.385.483.

Una vez revisada las carpetas de ejecución del contrato de fiducia, se puede concluir que el número de contratos celebrados, pagos realizados y en general las operaciones ejecutadas por la Fiducia han sido mínimas, evidenciando, que pese a la poca labor desplegada, por las estipulaciones contractuales pactadas y de conformidad con lo manifestado en la respuesta por parte de la Unidad, se realizaron pagos mensuales de la comisión fijada en la suma de \$40.600.000 durante los primeros seis (06) meses; pero en razón a las circunstancias ya señaladas, el valor tuvo que ser renegociada para los siguientes cinco meses,



pagando \$24.200.000 y en consecuencia para el último mes no tuvo valor alguno por concepto de comisión.

Con lo señalado, atendiendo al hecho que como se desconocía el monto fijo de los recursos a ser administrados, se debió analizar con más detenimiento y minucia la fijación de la remuneración a ser recibida por la Sociedad Fiduciaria, ya que esta debió obedecer a una ejecución lo más cercana a la realidad, establecida mediante variables, máximos y mínimos de los recursos o bienes a administrar, con lo que se podría vislumbrar una incorrecta planeación, lo que podría generar riesgos en la administración o disposición de los recursos públicos.

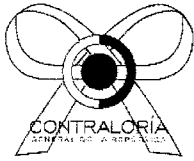
- **Hallazgo No. 02 - Disponibilidad Presupuestal (Disciplinario 1).**

Pese a que en los pliegos de condiciones, estudios y documentos previos de la selección abreviada No. 02 de 2013, así como en el Contrato No. 590 de 2013 suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la Fiduciaria La Previsora S.A, se estableció que la contratación se encontraba respaldada en el Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 32713 de fecha 6 de marzo de 2013, con cargo a los recursos del patrimonio autónomo y que a su vez se constituyó Registro Presupuestal; se expresa que para el mes de noviembre de 2013 se suscribió otrosí al contrato, en donde se modificó el origen, la fuente del recurso, lo que ocasionó la falta de pagos en tiempo a la Sociedad Fiduciaria, con lo que se muestran causales de incumplimiento por parte de la Unidad, lo que puede generar posibles conflictos contractuales y eventuales demandas por causas imputables a la Administración.

Con lo señalado, se evidencia falta de planeación e incumplimiento al Artículo 71 del Decreto 111 de 1996, por tratarse de una apropiación inexistente, generando riesgos no solo para la Unidad, al celebrar el contrato cuando no contaba con una real disponibilidad de recursos.

Pese a que en la respuesta recibida por parte de la Entidad, en la que se argumenta que no se modificó la *fuentes de financiación*, se debe reiterar que lo observado, es lo relacionado con la modificación del origen o fuente de los recursos (lo cual es aceptado en la comunicación por la Unidad), lo que hacía imposible la ejecución presupuestal del contrato.

El efecto o la consecuencia, configura un hallazgo con presunta incidencia disciplinaria, por incurrir en lo señalado en el numeral 1 de los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.



Etapa contractual y ejecución.

En desarrollo de la revisión de esta etapa, se deben resaltar varios aspectos.

Como primera medida, pese a la obligación contractual para la definición del Manual Operativo PAP (el cual es el Reglamento Técnico que fija los lineamientos en el ejercicio operativo del contrato de Fiducia), se denotan demoras injustificadas en su adopción, conllevando riesgos no solo en las decisiones de carácter administrativo y operativo que se debieron tomar, sino en la aplicación de figuras completamente diferentes, tratándose de modalidades o formas de pago.

De esta manera, no se debe dejar de lado ni olvidar, que la Administración debe velar no solo por la entrega adecuada, oportuna y pertinente de los recursos materia del contrato de fiducia, sino que debe preservar la correcta utilización de estos, y la aplicación de las figuras que en derecho apliquen, con el fin de minimizar riesgos por indebida utilización o posible pérdida de los mismos.

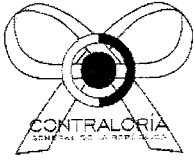
Por otra parte, en lo relacionado con la revisión de la contratación derivada, sobresale un aspecto que además de resultar inquietante, no es dable que se pretenda justificar en la figura de cesión de contrato, y es la falencia del haber celebrado el contrato de Consulmarketing, con una vigencia de dos años y medio, superando el término del Contrato de Fiducia Inicial.

En virtud de lo anterior, se generaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 03 - Manual Operativo del Contrato de Fiducia.**

El contrato No. 590 de 2013 fue celebrado el 31 de Mayo, el acta de inicio fue suscrita el 01 de Junio y el Manual Operativo del Contrato, solo fue adoptado hasta el 12 de Noviembre de 2013, observando de esta manera, falta de articulación efectiva entre contratantes, así como carencia de eficiencia y eficacia en el establecimiento del Reglamento Técnico, el cual fijaba los lineamientos en el ejercicio operativo del contrato de Fiducia.

Lo anterior por existencia de procedimientos inadecuados, deficiencia en la comunicación no solo entre dependencias de la Unidad, sino con el contratista; falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo; lo que conllevó a ejecución técnica, sin contar con un manual definido, en donde se giraron recursos para administrar y verbi gracia se otorgó un anticipo, sin que se encontrara reglada su naturaleza, requisitos, forma de amortización y demás lineamientos necesarios para el manejo de los dineros públicos, lo que pudo generar uso ineficiente de



recursos o gastos indebidos. Con lo señalado, se denota la ejecución técnica del contrato con incumplimiento de las cláusulas y obligaciones allí establecidas.

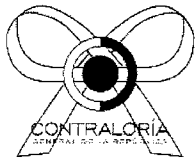
En la respuesta recibida por la Entidad, se mencionan las diferentes actuaciones y decisiones adoptadas en las 6 sesiones realizadas en el Comité Fiduciario, con el fin de pretender desvirtuar la falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo, pero dicho planteamiento no puede ser aceptado como argumento para modificar una de las condiciones del hallazgo, dirigido hacia la falta de establecimiento en tiempo del reglamento técnico, señalando además, que el seguimiento no se podía limitar a las acciones desplegadas por el Comité, ya que se contaban con funciones y mecanismos adicionales para cumplir a cabalidad con las obligaciones contractuales establecidas frente al tema.

- **Hallazgo No. 04 - Anticipo, Gastos reembolsables.**

Por regla general "(.) el anticipo es la suma de dinero que se entrega al contratista para facilitarle el cumplimiento del objeto contractual. El anticipo no se considera pago y, por tanto, continúa siendo de propiedad del contratante y debe ser amortizado. Los dineros provenientes del anticipo deben ser empleados y/o aplicados de acuerdo con el programa de inversiones debidamente aprobado por el supervisor o interventor del contrato. Dichos dineros no pueden destinarse a fines distintos a los relacionados con la ejecución y el cumplimiento del contrato, y tienen la condición de fondos públicos hasta el momento que sean amortizados mediante su ejecución, por lo cual, su manejo inadecuado, el cambio de su destinación o su apropiación darán lugar a las responsabilidades correspondientes (.) (Recomendaciones para la elaboración de estudios previos, aplicación del principio de planeación en la contratación de las Entidades Públicas, Procuraduría General de la Nación).

En la ejecución del contrato No. 590 de 2013, se evidencia que en el mes de Septiembre de 2013, se concedieron unos recursos al Coordinador del Fondo, los cuales catalogaron como *anticipo*, cuantificados en la suma de \$1.500.000 para atender los gastos que se generaran con ocasión de las diligencias de restitución.

Teniendo en cuenta la naturaleza y finalidades del anticipo y la situación fáctica, se puede inferir que los recursos entregados al Coordinador no se ajustan a esta *modalidad de pago (sentencia Consejo de Estado, sección tercera 2014)*, denotando que se tratan de gastos reembolsables, o que se deben legalizar posteriormente, más no *amortizar*. Adicional, el plan general de contabilidad pública, en su párrafo 126 referente a las normas técnicas aplicadas menciona que "...*El registro adecuado de los hechos permite reconocer y revelar a través de los estados contables la situación, los resultados y la capacidad de servicio o*



generación de flujos de fondos de la entidad contable pública en forma confiable, durante el periodo contable". El subrayado es nuestro.

De manera adicional, para la fecha de entrega de dichos recursos no se contaba con el Manual técnico operativo, con lo que se evidencia que se ha utilizado una figura inadecuada, lo que puede generar confusiones y un control inadecuado de recursos.

Lo anterior, por la falta de claridad en que el anticipo es una modalidad de pago, diferente a un gasto reembolsable, con lo que se evidencian falencias o desconocimiento en la aplicación de figuras jurídicamente consagradas en el derecho público y privado, no adaptables para el caso en comento.

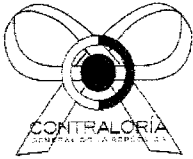
- **Hallazgo No. 05 - Contratación Derivada (Disciplinario 2)**

En la cláusula segunda del Contrato 590 de 2013, se estableció como término de duración hasta el 31 de diciembre de 2013, posteriormente mediante otrosí No. 2, se amplió la vigencia hasta Mayo de 2014. Por otra parte, en desarrollo del contrato en cita, durante el mes de junio y julio de 2013 se adelantó por parte de la Unidad de Restitución, el proceso de selección y evaluación para escoger al contratista que adelantaría la operación del proyecto de Maracuyá ubicado en la Parcela denominada 119, de la vereda Leticia en el Municipio de Montería.

En virtud de lo anterior, la Unidad en coordinación con el Comité Fiduciario adoptaron la decisión de aceptar la propuesta u oferta realizada por la firma Consulmarketing y en consecuencia se accedió a que el plazo del contrato a suscribirse sería por dos años y medio, superando el término del Contrato de Fiducia Inicial.

De conformidad con los postulados generales del derecho (Artículo 1.499 CC), en este caso el contrato con la Sociedad Consulmarketing, se toma como accesorio, ya que asegura el cumplimiento y subsiste en la medida del contrato principal (Fiduciaria la Previsora S.A.), por lo que no resulta aceptable ni viable desde ningún punto de vista jurídico, financiero o contable, que se haya celebrado por un plazo que supere el término previsto para el principal.

Entre las causas principales podemos señalar el desconocimiento o la errada interpretación de la norma jurídica o presupuestal, las debilidades de control que permitieran advertir la situación y la inadecuada planeación o adopción de decisiones por parte de los funcionarios competentes, lo que podría conllevar al incumplimiento de obligaciones contractuales o presupuestales, poniendo en riesgo los recursos destinados para tal fin. El efecto o la consecuencia, configura



una observación con presunta incidencia disciplinaria, por incurrir en lo señalado en el numeral 1 de los Artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002.

No obstante, que los principales argumentos esbozados por la Entidad en su respuesta estaban dirigidos hacia la estipulación de la figura de la cesión y que el citado contrato fue terminado por mutuo acuerdo y de manera anticipada, no se debe dejar de lado los riesgos latentes generados para la Unidad y la relevancia que merece la inobservancia a postulados generales del derecho en materia de contratación, como ya se ha indicado.

Etapas de Supervisión.

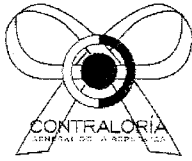
En primera instancia, cabe mencionar que de la labor de una correcta y adecuada supervisión, depende que el ejercicio contractual sea eficiente, oportuno y cumpla los fines no solo de la contratación estatal, sino redundante en la preservación y adecuada utilización de los bienes y recursos públicos.

En este aspecto, es menester de la CGR resaltar, que no obstante las nuevas y exigentes facultades, deberes y responsabilidades establecidas por el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), la supervisión adelantada por el Coordinador del Grupo del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, ha sido objetiva, pertinente y juiciosa, lo que se puede ver en los informes de supervisión tanto de las obligaciones técnicas, como las administrativas y financieras. Lo anterior sin desconocer que se han presentado inconvenientes en materia de adopción de controles, esto, en lo relacionado con la constitución de la garantía de cumplimiento amparando todos los riesgos solicitados. De lo señalado, se ocasiono el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 06 - Supervisión (Disciplinario 3)**

En la cláusula sexta del contrato de prestación de servicios profesionales No. 35251-001-2013 suscrito entre la Fiduciaria la Previsora S.A.S. y Consulmarketing S.A.S., se estableció que la supervisión del contrato estaría a cargo del Coordinador del Grupo del Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras, quien entre otras obligaciones en tiene la de *“adoptar las medidas de control necesarias que garanticen la ejecución del contrato”*.

En la cláusula séptima ibídem, se estableció la obligación de parte del contratista de constituir una póliza de cumplimiento para amparar los riesgos que se generaran en la ejecución del contrato, tales como cumplimiento, calidad del servicio, pago de salarios, responsabilidad civil extracontractual y seguro agropecuario.



No obstante lo establecido contractualmente, que es ley para las partes, se denota que se impartió orden de inicio y que el contrato se encuentra en ejecución, pese a que se evidencia que la garantía no fue constituida en debida forma, ya que no se ha amparado el seguro agropecuario, riesgo de importante relevancia frente a las amenazas o peligros que puede sufrir el proyecto productivo objeto de administración.

Con lo señalado, se denota la ejecución del contrato con incumplimiento de las cláusulas y obligaciones establecidas, ello por la falta de verificación de requisitos de parte no solo de la Fiduciaria sino del Supervisor del Contrato (quien como ya se señaló debe adoptar medidas de control); se infiere carencia de controles o controles inadecuados al interior de la Supervisión, lo que puede generar riesgos en la guarda y preservación del proyecto productivo administrado y de los recursos invertidos en el mismo, ocasionando un hallazgo con alcance disciplinario para el supervisor del contrato por incurrir en lo estipulado en el literal 1 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002.

En la respuesta recibida por la Unidad se reafirma la tesis aquí expresada, manifestando que no fue posible el amparo del riesgo aludido, no obstante ello, nunca se efectuaron acciones tendientes hacia la modificación de las obligaciones o condiciones contractuales, por lo que no se dan argumentos para desvirtuar el hallazgo.

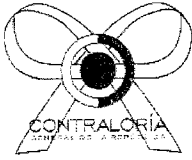
b) Alivio de pasivos y compensaciones:

Alivio de Pasivos

1) Línea Predial

Se ha evidenciado que el FONDO ha realizado una buena gestión como actor mediador para lograr la aplicación de los mecanismos de alivio, que son: la refinanciación, la condonación y exoneración; de lo adeudado por concepto de pasivos referentes a prediales con los entes territoriales. Lo anterior soportado en la información dada por la URT a corte de Febrero de 2014, y según la cual van 72 acuerdos para alivio de impuesto predial y se están gestionando otros 16¹³.

¹³ Cauca y Necoclí en DT Córdoba; San Jacinto en DT Bolívar; Cabuyaro, Cubamal, Guamal, Fuente de Oro, El Dorado, Villavicencio en Meta; Salamina en Magdalena; Los Patios, Ocaña, Villa del Rosario en Norte de Santander; Suarez en Tolima; Buga La Grande y Jamundi en Valle.



La mayoría de estos acuerdos están diseñados para cubrir los tiempos de los diferentes tramos que conforman el programa elaborado por el Fondo de Restitución de Tierras.

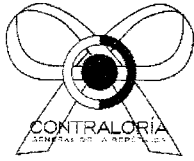
A continuación se muestra en el cuadro 8, los diferentes tipos de tiempos para la condonación de los tributos, tasas y complementarios de los municipios que han firmado los acuerdos:

Cuadro 8
Temporalidad Condonación

TIEMPO DE CONDONACIÓN	Cantidad de Acuerdos	%
A partir de la vigencia del presente acuerdo y hasta la vigencia de la ley 1448 de 2011	2	3%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta el 1 de enero de 2015.	1	1%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno.	50	69%
Desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio.	16	22%
Desde la fecha de los hechos victimizantes, siempre y cuando esta no sea anterior al 1 de enero de 1985 hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno.	1	1%
Entre la fecha de ocurrencia de los hechos y la entrada en vigencia del acuerdo.	1	1%
Por el periodo en que fue objeto de despojo o abandono forzado.	1	1%
Total General	72	100%

Del cuadro No.8 se puede inferir que la mayoría de los acuerdos en lo referente a condonación, están encaminados a ser garantes con las víctimas restituidas. Sin embargo, al relacionar este cuadro con el cuadro No. 9, dentro del ítem N/A, se encontraron dos casos, Oiba y Sabana de Torres, en donde solo se cuenta con condonación, el primero por el periodo en que fue objeto de despojo o abandono forzado; y el segundo, desde la fecha de los hechos victimizantes hasta la restitución jurídica del predio o la del retorno. Hecho que es preocupante, ya que no se observa apoyo para la estabilización económica de los restituidos. No siguiendo el mismo camino, se encontraron dos casos alentadores en los que se hace la condonación por toda la vigencia de la ley 1448.

Por otro lado, se observa en el cuadro No.10, que la mayoría de los acuerdos para exoneración, el 80%, están dirigidos a cubrir un tiempo prudente para alcanzar lo que se busca con el programa de alivio de pasivos, que es apoyar la estabilización socioeconómica; cabe resaltar que se encuentra un 3% de municipios que tiene una visión aun mas pro-víctima y tiene dentro de sus tiempos un plazo mayor,



como lo es de 3 años, 5 años y por toda la temporalidad de la ley. Estos municipios son Tangua y Policarpa en Nariño, y El Dovio en Valle del Cauca.

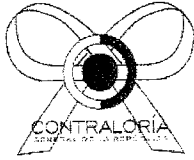
Sin embargo, también se encuentran, aunque en un porcentaje menor, acuerdos en donde su temporalidad no es la más garante para toda la población víctima, (como los casos en que el acuerdo es desde el momento de la firma del mismo y por dos años más, o que tienen una fecha máxima de aplicación, en los municipios Montebello – Antioquia, Pasto - Nariño y Cúcuta – Norte de Santander), ya que las personas que sean restituidas en fechas que no sean cubiertas por la temporalidad establecida no serían beneficiarias del programa, generando así un potencial riesgo para la estabilización económica para las víctimas que sean restituidas fuera de este tiempo.

Cuadro 9
Temporalidad Exoneración

TIEMPO DE EXONERACIÓN	Cantidad de Acuerdos	%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 1 año.	3	4%
A partir de la fecha de la restitución material del predio por un término de 2 años.	8	11%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 2 años.	50	69%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 3 años.	1	1%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 5 años.	1	1%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término no mayor a 10 años.	1	1%
A partir de la restitución jurídica del predio y hasta el 31 de diciembre de 2015.	1	1%
Desde la entrada en vigencia del acuerdo por un término de 2 años.	1	1%
N/A	5	7%
Por el término de 2 años contados a partir de la fecha de publicación y sanción del acuerdo.	1	1%
Total general	72	100%

Al analizar las dos etapas de los acuerdos, llama la atención que dentro de los acuerdos firmados en los municipios de Apartado, El Copey, San Diego, Coloso, Morroa, San Onofre y Ovejas pareciera que existe un intervalo de tiempo que no se está cubriendo. Lo anterior entre la entrega jurídica del bien y la material, cuando se sabe que en algunos casos este tiempo puede ser prolongado dependiendo de las características del predio, la seguridad y otros factores.

La CGR ve avances adicionales que vale la pena resaltar, como lo es la firma de acuerdos de alivio de pasivos, en municipios que aun no han sido microfocalizados (esto a fecha de entrega de esta información):

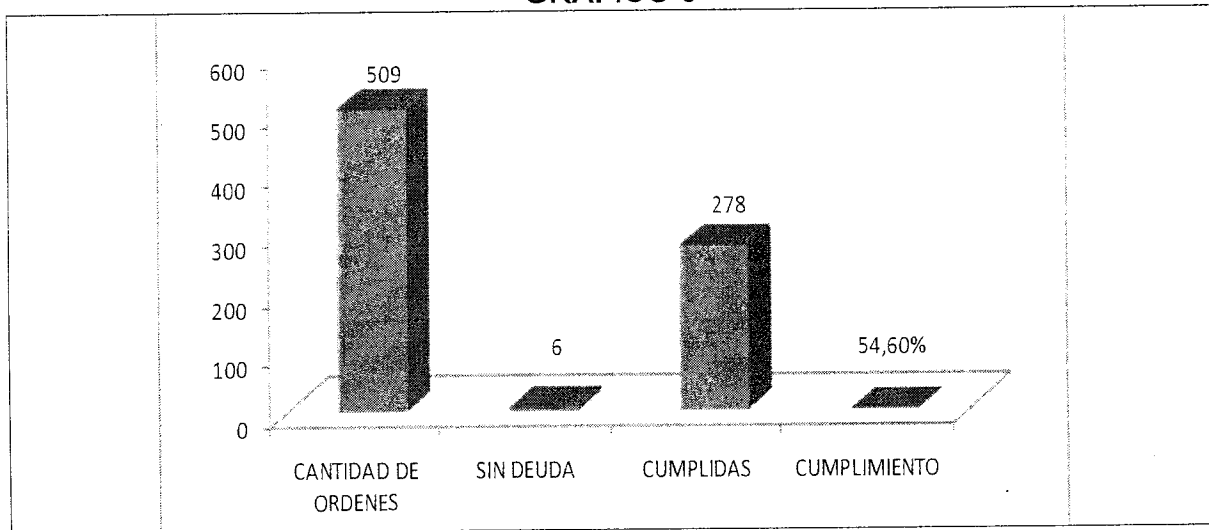


Cuadro 10
Municipios no microfocalizados con acuerdos de alivio de pasivos

DIRECCION TERRITORIAL	MUNICIPIOS	FECHA DEL ACUERDO
Cesar	La Paz	19/09/2013
Meta	Uribe	22/08/2013
Meta	San Juan de Arama	23/12/2013
Nariño	Tangua	21/05/2012
Santander	Oiba	21/05/2012

La efectividad de estos acuerdos, encaminados a beneficiar a la población restituida, se observa en el cumplimiento de órdenes proferidas en las sentencias de restitución, de un 54,6%, como se observa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 3



Ese porcentaje representa beneficio para las víctimas de \$359 millones de pesos, discriminados en cartera vencida: \$14.4 millones refinanciados, \$259.3 millones condonados; y en cartera futura \$ 85.2 millones exonerados. ¹⁴Cabe anotar que estos dineros son el valor que las víctimas dejan de pagar gracias al programa. A continuación se muestran los valores aliviados en cada dirección territorial:

¹⁴ Ver en anexo 01 cuadro con el consolidado por DT y por Tramo a aliviar.

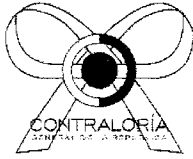
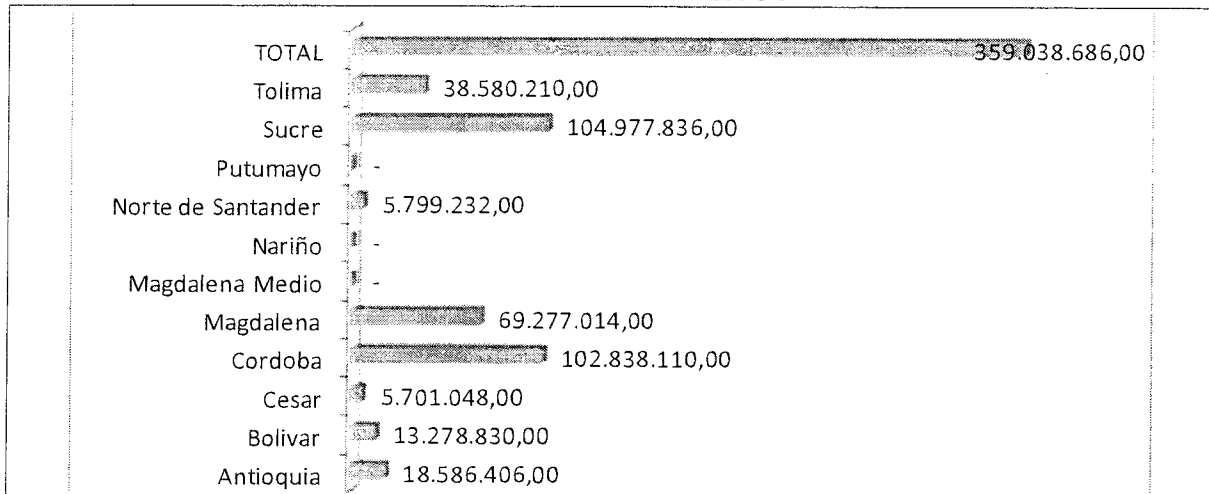


GRÁFICO 4
TOTAL ALIVIO DE PASIVOS



2) Línea Servicios Públicos

Analizando la información entregada por la unidad, se observa que aunque en la mayoría de las sentencias se ordena alivio de pasivos por este concepto (390 ordenes), no existen dichos pasivos a aliviar debido a que los predios objeto de restitución no contaban con servicios públicos al momento del despojo. Solo se encontraron 2 órdenes que se lograron cumplir en Norte de Santander, por valor de \$ 3'491.470 a favor de centrales eléctricas. De los demás procesos, están aquellos que N/A (19%), y los que se determinó que no hay deuda (38%), en los que la unidad realizó gestión con las entidades prestadoras de servicios públicos para cerrar el proceso del cumplimiento de las órdenes¹⁵.

¹⁵ Estado de las ordenes:

- **No aplica:** existe orden, pero no es posible su cumplimiento. Por ejemplo la orden es de servicio público domiciliario y en el predio no se prestaba ningún servicio.
- **Sin deuda** existiendo orden y una vez desplegada la diligencia por parte del Fondo, se verificó la inexistencia de la deuda.
- **En Proceso** significa que existiendo orden el Fondo se encuentra aplicando el procedimiento para dar cumplimiento a la misma cuando ya se verificó de forma previa su existencia.
- **Cumplida** significa que existiendo orden y cotejada la existencia de la deuda, se realizó con éxito todo el procedimiento para su alivio.

GRÁFICO 5

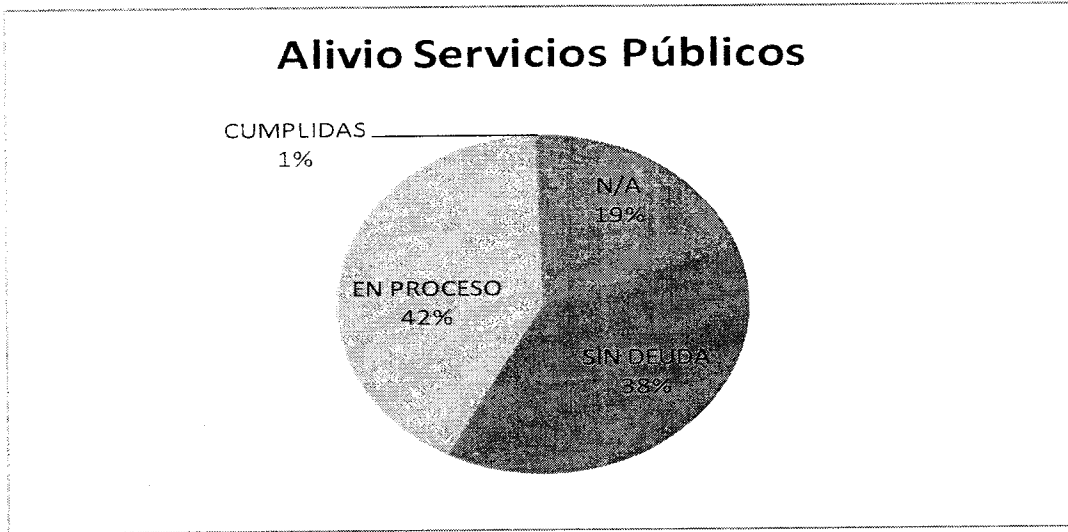
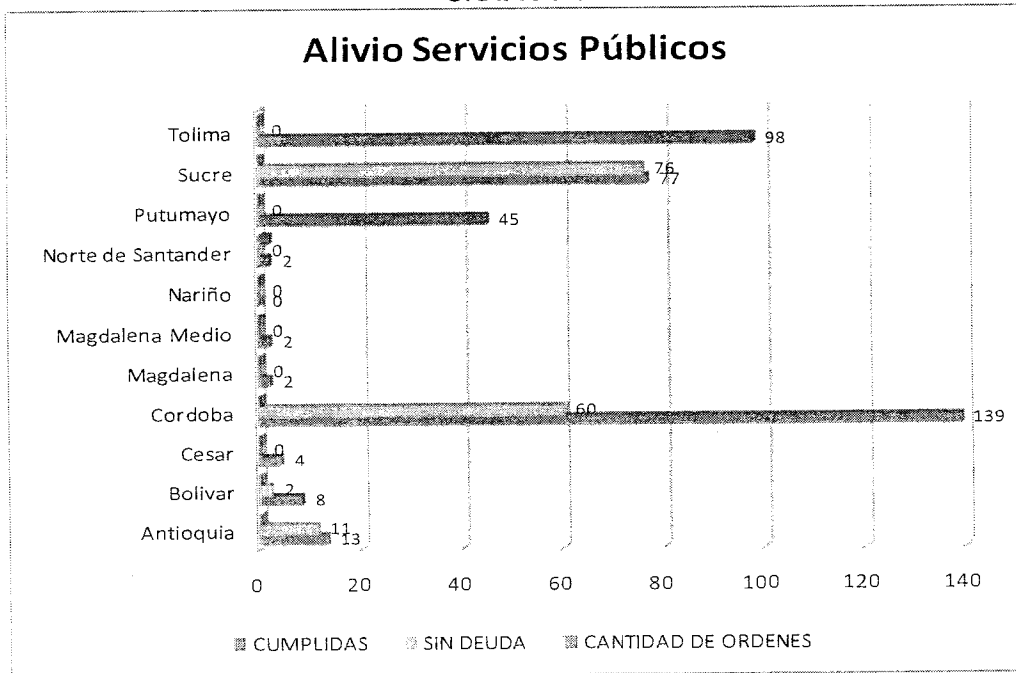


GRÁFICO 6



De esta línea se puede inferir que por la falta de mecanismos en las etapas anteriores a la representación judicial, para verificar si los solicitantes de restitución tienen algún tipo de endeudamiento, se están solicitando pretensiones para aliviar un pasivo inexistente. Esto genera que, hasta que sea proferida la orden, la unidad se disponga a verificar los potenciales pasivos, y así mismo sepa el valor a aliviar, sin tener un referente presupuestal.



3) Línea Financiera

Al igual que en la línea de servicios públicos, de esta línea también se infiere que faltan mecanismos o acciones por parte de la unidad para conocer en etapas posteriores al fallo los pasivos que tengan las víctimas restituidas. Esto se evidencia teniendo en cuenta que de 338 órdenes para aliviar este tipo de pasivo, se encuentren 246 sin deuda alguna. Hasta la fecha de respuesta de la Unidad, no se había girado ningún valor por este concepto, pero si se tienen en proceso 92 casos.¹⁶

Compensaciones

Teniendo en cuenta los tipos de compensaciones a los que hay lugar, el fondo de la unidad de restitución de tierras ha efectuado su gestión en cada uno de ellos cuando se ha dado lugar.

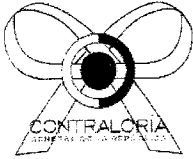
A corte de Febrero de 2014 se habían entregado 5 predios en compensación con equivalencia medioambiental y social. Dichos predios se encuentran ubicados en el departamento del Cesar y en el valle del Cauca. El tiempo promedio usado para la realización de la compensación en estos 5 casos es de 7 meses desde la fecha del fallo y la entrega del predio. Dichos predios provienen de la Dirección Nacional de Estupefacientes, y el traslado de estos bienes, si se calcula desde la fecha del fallo, fueron trasladados al fondo en promedio 5 meses después de su solicitud.

Adicional, los predios compensados con pago en efectivo hasta la fecha han sido 4, que suman en total \$ 463'349.700. Es menester de la CGR mencionar que se evidencia la gestión realizada por la Unidad para que el pago en efectivo fuera la última opción, pensando en la finalidad de la Ley, pero para estos casos no fue posible realizar una compensación en especie puesto que las víctimas a compensar no estuvieron de acuerdo con los predios que se les ofreció en varias ocasiones.

De las compensaciones que están dirigidas a terceros de buena fe exenta de culpa, hasta febrero de 2014 solo se había ordenado dos, de la cual una estaba pendiente de darla como ejecutoriada, por lo que se realizó el pago de una, por \$ 4'909.228.

Así mismo, en los casos que se encuentran en proceso, se tienen 11 beneficiarios sobre predios presentados como opciones de compensación. En este mismo sentido, la unidad visitó 14 predios de propiedad de la DNE para analizar si se pueden tener o no como opciones de compensación para los beneficiarios.

¹⁶ Ver Anexo 01



Adicional, el fondo adelanto la caracterización 20 predios origen (imposibles de restituir) en sus aspectos medioambientales y socioeconómicos, para efectos de conocer sus condiciones y poder hacer la búsqueda de un predio con condiciones medioambientalmente equivalentes.

Para la consecución de predios, el fondo adelantó la gestión pertinente para la firma del decreto 0698 de 2013, el cual reglamenta la transferencia de bienes inmuebles con declaratoria de extinción del derecho de dominio a la UAEGRTD por parte del Consejo Nacional de Estupefacentes.

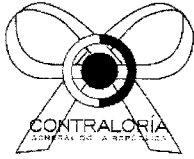
Del anterior capítulo se configura el siguiente hallazgo:

- **Hallazgo No. 07 - Estimación recursos a administrar. Función de Advertencia (1)**

El Decreto 4829 del 2011, en su artículo 1 señala “... adelantara, de conformidad con las normas legales y las de de este decreto, las actuaciones administrativas dirigidas a incluir en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente los predios debidamente identificados, las personas cuyos derechos sobre estos fueron afectados, el tiempo o periodo de influencia armada en relación con el predio, el tiempo de vinculación de los solicitantes con el predio y **toda la información complementaria** para la inscripción en el registro y **proceso de restitución**.” El subrayado es nuestro.

De conformidad con lo señalado en el Artículo 21 de la Ley 1448 de 2011, así como en el Artículo 43 del Decreto 4829 de 2011, en donde se establecen los mecanismos y obligaciones relacionados con los pasivos de las víctimas, es claro que estos tienen que estar *relacionados o asociados con el predio objeto de restitución*. Adicional, en el mismo decreto, en el parágrafo de su artículo 37, establece que el valor de compensación, se podrá determinar de acuerdo con el avalúo establecido en el proceso.

Los recursos transferidos a la fiduciaria para su administración por parte de la Unidad son significativamente bajos a lo que se tenía presupuestado, ya que según los análisis realizados por la Unidad, el monto a administrar por concepto de alivio de pasivos y compensaciones ordenadas en las sentencias de los jueces y magistrados de restitución de tierras, ascendería a \$ 76'249.385.483 para la vigencia de 2013, sin embargo, fueron transferidos a la fiduciaria solo \$3'247.450.000, es decir, el 4% del valor total.



CUADRO 11

APORTES POR FUENTE DE RECURSOS	
PERIODO	MONTO
Julio 2013	220.000.000,00
Agosto 2013	0,00
Septiembre 2013	0,00
Octubre 2013	343.885.418,13
Noviembre 2013	124.579.281,87
Diciembre 2013	2'558.985.300,00
TOTAL 2013	3'247.450.000,00
TOTAL ACUMULADO	3'247.450.000,00

Fuente: Informe de Gestión Fiduciaria a Diciembre 2013 y respuesta de Observaciones de la UAEGRD

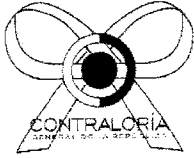
Lo anterior refleja falencias en la planeación y en el análisis del valor de los recursos estimados a administrar y que se trasladan a la fiduciaria, ya que la Unidad, desde la etapa administrativa no hace una búsqueda en donde sea clara la identificación e individualización de los posibles valores que se puedan generar por concepto de alivio de pasivos y de posibilidades o no de compensaciones a terceros de buena fe exentos de culpa o compensaciones en efectivo; por el contrario solo se hace un estudio de cada solicitante una vez el juez haya emitido su fallo.

Lo anterior conlleva a una gestión antieconómica de los recursos utilizados para el pago de comisión a la fiduciaria y para los recursos utilizados en los procesos administrativos, ya que pueden generar reprocesos en los estudios de los pasivos a aliviar y de las posibles compensaciones que se den.

En este sentido, la CGR reconoce que en la actualidad, como lo manifiesta la entidad en su respuesta (no utilizado para el cálculo en mención), gracias al contrato con Datacrédito, se están consultando casos que han superado la etapa de registro, para utilizar esta información detectada en la consulta para la elaboración de la pretensión en la demanda en la medida que se conoce de forma anticipada el valor potencial del alivio a practicar.

La respuesta de la entidad en lo referente a esta observación indica que parte de la base utilizada para la estimación de los recursos a administrar por parte de la fiducia son las metas establecidas en el CONPES 3712 del 2011. La CGR en ocasión anterior¹⁷ había manifestado los inconvenientes presentados en las estimaciones de dicho documento, ya que no corresponden a la realidad dinámica de la restitución de tierras.

¹⁷ Informe de Auditoría a la política pública vigencia 2012.



Por lo anterior, la respuesta de la UAEGRTD no desvirtúa la observación y llama la atención a buscar mecanismos alternos más adecuados y efectivos para una planeación presupuestal más acorde con el avance y recopilación de información en la etapa administrativa como judicial.

2.2.2.2 Representación Judicial.

Del análisis cualitativo efectuado a la UAEGRTD en las Direcciones Territoriales de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Sucre y Tolima (113 expedientes), se determinó que en la mayoría de los procesos revisados, no se presentaron causales de inadmisión ni rechazo.

De la información reportada por la Unidad de Tierras, a febrero de 2014 se tienen 3.954 demandas en curso y 379 sentencias que resuelven 901 solicitudes de restitución. Respecto a las actuaciones en sede judicial se establece que han sido admitidas 1.323 demandas inadmitidas 293 y tan solo 9 desistimientos.

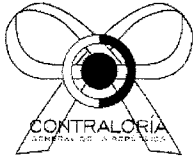
En aquellos casos en los que se presentan inadmisiones, se puede señalar que pese a que los requisitos de la demanda se encuentran taxativamente señalados en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011, estas obedecen a la petición de documentos superfluos (solicitud de actualización de documentos o requerimiento de estos), los cuales podrían ser solicitados por los despachos judiciales a través de otros mecanismos establecidos dentro del marco de la justicia transicional.

Así las cosas, se puede vislumbrar que al presentarse las circunstancias ya señaladas, sin que sean razones de fondo o que obedezcan a verdaderas causales de inadmisión, el proceso en general de restitución se dilata, en detrimento de las víctimas y generando el incumplimiento de los términos previstos en la ley.

De esta manera, los encargados de administrar justicia son los llamados a que se generen y se promuevan soluciones de fondo, con el fin de propender por procesos ágiles, sin contratiempos, sin dilaciones y menos si no obedecen a circunstancias que así lo ameriten, con el fin de que se cumpla el cometido de la protección a las víctimas en el marco de la justicia transicional.

En este punto, es necesario recordar que la justicia transicional además de garantizar la verdad, la justicia y la reparación, pretende flexibilizar los criterios y términos de justicia a los tradicionalmente conocidos.

Por otra parte, al analizar la actuación desplegada por la Unidad en la etapa administrativa, es visible que una de las dilaciones más visible, se presenta desde la fecha de solicitud de representación judicial por parte del solicitante y la fecha



de la Resolución expedida por la Unidad (aceptando la representación judicial), se denota que en oportunidades transcurren entre 1 a 3 meses, sin que se evidencie ninguna circunstancia que justifique la tardanza : en este punto, se hace necesario hacer un llamado a la Unidad con el fin de que se adopten correctivos y se tomen las medidas con el fin de minimizar los riesgos que se generan por las demoras en dar trámite a la solicitud de restitución, lo que va en menoscabo de los derechos de las víctimas reclamantes.

Frente a la actuación desplegada por los apoderados de la Unidad en sede judicial, en la mayoría de los expedientes revisados, se observa que esta ha sido oportuna, subsanan o corrigen lo solicitado en corto plazo; sin embargo, se observan debilidades en cuanto a la seguridad de la documentación que se genera al interior de los procesos, con el fin de conocer las actuaciones adelantadas en sede judicial y que no existe referencia al lugar donde se encuentra el desenlace de los procesos, por cuanto en la mayoría de carpetas no se encuentra copia de autos, actuaciones de la contraparte, sentencias, entre otros.

Como consecuencia de lo señalado, se generaron los siguientes

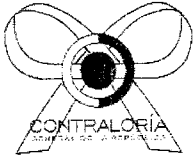
- **Hallazgo No. 08 - Publicaciones judiciales por parte de la Unidad de Tierras.**

De acuerdo a las entrevistas adelantadas con los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras y la revisión de expedientes adelantadas en las Direcciones Territoriales, se evidencia que respecto a las publicaciones que ordenan los Jueces de Restitución de Tierras y que deben ser efectuadas por parte de la Unidad, estas siempre sobrepasan el término otorgado por el Juez, situación que la Unidad justifica en el trámite administrativo interno que implica la realización de la misma, pero generando retraso en el desarrollo de la etapa judicial, en detrimento del escaso término otorgado por la ley para el cumplimiento del proceso judicial.

Dicha demora por parte de la Unidad, transgrede lo preceptuado en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

- **Hallazgo No. 09 - Estimación de la capacidad institucional DT Sucre.**

La CGR observa que el nivel de producción de solicitudes de restitución no es consecuente con el personal jurídico de la Unidad (22 abogados contratistas y 6 de planta), como de los jueces de restitución de tierras, por cuanto en la actualidad existen 4 juzgados con carga mínima de procesos referentes a restitución de



tierras y por tanto les han sido asignados por parte del Consejo Superior de la Judicatura, el conocimiento de procesos ordinarios, desnaturalizando la razón para la cual fueron creados y su principio de especialización.

Lo anterior se evidencia, teniendo en cuenta que de enero a mayo del año 2014 se han presentado solamente 3 solicitudes de restitución ante los jueces, las cuales agrupan 29 ingresos al registro de tierras despojadas.

- **Hallazgo No. 10 - Acumulación Procesal**

De la revisión de expedientes adelantada en las Direcciones Territoriales, se evidenció que la Unidad de Tierras en cuanto a su facultad oficiosa para la acumulación de solicitudes de restitución al momento de presentarlas ante el juez, no se realiza en virtud de una estrategia establecida por la Unidad para el cumplimiento de este objetivo, sino que esta se da en virtud de las dinámicas propias del proceso.

Lo anterior desconoce el principio de economía procesal, contraviene lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011 y deja en evidencia que la Unidad de Tierras no emplea las facultades oficiosas de las que puede hacer uso con el propósito de cumplir con su mandato.

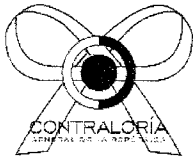
- **Hallazgo No. 11 - Términos del análisis previo**

El Decreto 4829 de 2011 en su artículo 11 establece que para efectos de los términos del análisis previo, la Unidad deberá elaborar una orden de inicio de este estudio.

En la totalidad de los expedientes revisados por el equipo auditor en las Direcciones territoriales de Bolívar, Antioquia, Magdalena, Sucre y Tolima, no se encontró evidencia alguna de documento que soporte el inicio del análisis previo.

La falta de mecanismos de control interno y de la alta dirección para verificar el cumplimiento de los términos establecidos por la normatividad, permite que no se lleven registros del inicio del análisis previo.

Lo anterior podría conllevar a que solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas con el lleno de los requisitos, no avancen dentro de la etapa administrativa de acuerdo a lo establecido por la Ley en cuanto al cumplimiento de los términos establecidos para esta etapa.



- **Hallazgo No. 12 - Términos etapa Administrativa**

La Ley 1448 de 2011 en su artículo 76 establece un término de 60 días para realizar el estudio del análisis formal y tomar una decisión de inclusión o no en el registro de tierras despojadas, con la posibilidad de ampliar por 30 días más, dependiendo de las circunstancias que así lo ameriten.

De la muestra (113) de expedientes analizados por el equipo auditor, se calculó un promedio de 70 días hábiles desde el inicio del análisis formal y la resolución de inclusión en el registro. Por otra parte, se presentan 36 casos donde estos términos fueron superados (más de 90 días, sumando los 30 días adicionales establecidos por la norma). Por otra parte, si se tiene en cuenta el tiempo en que los procesos estuvieron suspendidos, solo 44 cumplen con los términos establecidos.

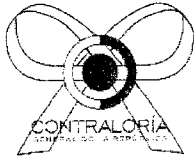
Lo anterior genera que los términos ágiles establecidos en la Ley en el marco de la justicia transicional no se cumplan, afectando el acceso al restablecimiento de los derechos de la población víctima.

2.2.2.3. Sistemas de Información e Interoperabilidad.

Los sistemas de información, permiten a las entidades mantener de forma organizada la información, facilitando el acceso para cuando se requiera. No es correcto pensar que al referirse a sistemas de información se relaciona con las herramientas TIC's, ya que existen sistemas de información manuales como el sistema de índice e ubicación del contenido bibliográfico, usado aun en algunas bibliotecas, o los datos en notarias de municipios lejanos, donde por limitaciones de la tecnología, se basan en sistemas de información físicos en papel, con una metodología parametrizada de búsqueda lógica de información.

Los avances presentados en esta materia, la proliferación de los computadores, y el desarrollo de aplicativos informáticos, muestra un salto evidente el cual permitió integrar los sistemas de información antiguos, con las tecnologías de la información y comunicaciones, convirtiéndolos en una herramienta efectiva, eficiente y fiable, facilitando la labor de los usuarios para el cumplimiento de los objetivos.

La Ley 1448 de 2011, no es ajena a este tema y vincula como un elemento relevante los sistemas de información, haciendo un énfasis en la integralidad e interoperabilidad institucional para el proceso de restitución de tierras, que en concordancia con la competencia de cada ente, deben suministrar información almacenada en bases de datos, facilitando la validación correspondiente, a fin de



establecer características de las personas en su condición de víctimas y de los hechos que la afectaron en algún determinado periodo de tiempo y lugar del país.

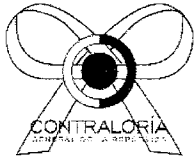
1) Sistema de información de la UAEGTRD: análisis de su pertinencia, coherencia, seguridad, operatividad, entre otros

La Unidad de Restitución de Tierras por las disposiciones de la ley 1448 y el decreto 4829 ambos del año 2011, le compete la ejecución de todas las actuaciones administrativas a fin de decidir sobre la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, para lo cual debe tener previamente la identificación real del predio, la del solicitante afectado por el despojo o abandono, así como de su grupo familiar, y los hechos victimizantes origen de la afectación en términos de lugar y tiempo de ocurrencia.

Con el fin de llevar a cabo esta función fue implementado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), el cual mediante el uso de las TIC's, administra la información referente a la solicitud de registro del predio, que posteriormente servirá como soporte, para el pronunciamiento del juez en la instancia judicial, en los casos en que el resultado del estudio sea la inclusión del predio en el registro de tierras despojadas y abandonadas, por parte de la UAEGTRD.

El sistema de información SRTDAF, comenzó como un aplicativo de captura de información de solicitudes únicamente, y ha ido evolucionando de tal forma que actualmente permite registrar y hacer seguimiento a actuaciones dentro del proceso, creación de microzonas con la asignación de las solicitudes a ellas, generación de consecutivos de documentos, control de términos, además de realizar el almacenamiento digital e indexado de los documentos que soportan las actuaciones administrativas; todas estas funcionalidades en ambiente web, con bases de datos centralizados, garantizando de cierta medida, la seguridad de la información con los protocolos y políticas divulgados por el Nivel Central a las Direcciones territoriales.

La seguridad de la información, tema tratado en la ley 1448 de 2008, en sus artículos 23 y 29, y el artículo 3 del decreto 4829 de 2011, refieren la reserva legal y la confidencialidad de la información, la característica sensible que esta posee, del derecho a la protección, a la seguridad y el deber de garantizar la integridad personal, como derecho constitucional; que de no tener en cuenta la implementación de medidas de protección de la información, podría resultar en divulgación de datos que, afectaría la situación de riesgo en la que están inmersas las personas victimizadas por los despojos y/o abandonos.



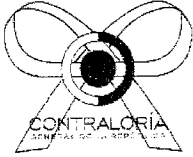
Es por ello, que la UAEGRT, ha implementado políticas de seguridad para el manejo de las TIC's, que involucran el manejo y administración de los sistemas de información con medidas que minimicen riesgos en los datos de los sistemas, tales como: 1) el acuerdo de confidencialidad de la información para funcionarios y contratistas, delegando responsabilidades que garanticen la integridad, la seguridad, la correcta manipulación y la disponibilidad de la información misional, que debe ser firmado al ingresar a la entidad, 2) La implementación de parámetros de seguridad en el acceso al computador mediante doble validación de claves de ingreso (al encenderse el equipo de cómputo y al usuario ingresar a la sesión en la red), 3) la asignación de roles dentro de los sistemas misionales que permitan garantizar el acceso únicamente a los datos autorizado, así como a la persona autorizada, 4) el proyecto de generación de conocimiento en el tema de gestión de seguridad de la información, con la Agencia de Cooperación Japonesa, con la participación de otras entidades; el Consejo Superior de la Judicatura, la Unidad de Víctimas, Superintendencia de Notariado y Registro, y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), también harán parte del proyecto. etc.

Las políticas establecidas, deben presentar ajustes gradualmente a medida que el Sistema de Información de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente vaya evolucionando, teniendo en cuenta el proyecto de llevar a cabo cada una de las fases del proceso de restitución de manera digital estrategia "CERO PAPEL", con un intercambio de información efectivo, entre las entidades involucradas; sin dejar a un lado los parámetros señalados por la estrategia Gobierno en Línea y el Marco de interoperabilidad del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, que provee los lineamientos guía para la implementación de la interoperabilidad de las entidades, con lo cual el Gobierno propende hacer un estado más eficiente en lo concerniente al suministro de información para entidades, empresas y ciudadano del común.

La Unidad de Tierras con un sistema de información implementado y en constante desarrollo que le permite efectuar las mejoras que se requieran, presenta algunas deficiencias que generan riesgos para el manejo, y integridad de la información, lo que fue observado, en los siguientes aspectos:

- **Hallazgo No. 13 - Depuración Información de solicitudes de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas forzosamente.**

El sistema de información debe garantizar la calidad e integridad de la información que genera, con el fin de que esta pueda servir de forma confiable para proyecciones de planeación, mejoramiento continuo y ayuda en la toma de decisiones. Teniendo en cuenta lo anterior y analizado el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (SRTDAF), se observa que en



la actualidad no posee la información totalmente depurada de las solicitudes registradas dentro de la base de datos, existiendo deficiencias en variables como son, inconsistencias de datos, vacíos de información, fechas erróneas, entre otros datos, dificultando el seguimiento efectivo de las solicitudes que presentan esas eventualidades dentro la base de datos.

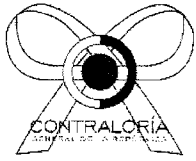
Mediante la Circular 002 de 2013 suscrita por la Oficina de Tecnologías de la Información de la UAERTD, se dio inicio a la labor de depuración y corrección en las solicitudes de registro con falencias que fueron detectadas en la auditoría de los datos y posteriormente informadas a las Direcciones Territoriales que al no presentarse subsanadas todas las imprecisiones halladas, ha sido necesario se generen requerimientos de validación y consulta de información, hacia ellas por parte del Nivel central, afectando las propiedades de integridad y disponibilidad de la información que debe poseer un sistema de información centralizado, así como riesgos en la certidumbre de datos y de cifras, causada por las debilidades presentadas en el registro efectuado en su momento por parte de las DT de la Unidad de Tierras.

- **Hallazgo No. 14 - Información de la solicitud de inscripción de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.**

El formulario único de solicitud de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, no relaciona entre las pretensiones del solicitante, las pretensiones subsidiarias, tal como menciona el artículo 97 de la Ley. Si bien la decisión de compensación es facultativa únicamente al juez o Magistrado que lleva la solicitud de restitución y para casos en los que no sea posible la restitución del predio, esta variable permite brindar información estadística de la situación de la realidad de las pretensiones del solicitante en el trámite de restitución del predio.

Es claro que la idea no es generar falsas expectativas en el resultado del proceso de restitución respecto a las pretensiones a las que tiene derecho el solicitante, el cual para algunos casos pide la compensación sin justa causa; la importancia de esta variable se hace evidente al momento de efectuar el estudio del caso, debido a que en la narración de los hechos, el solicitante enuncia la intención de no querer el predio por alguna razón, pero es tenido en cuenta únicamente los hechos que generaron el despojo en términos de tiempo y lugar, pasando por alto lo referente a la intención y/o justificación que tiene el afectado con el predio a restituir.

Por otra parte, en el formulario de solicitud de inscripción impreso por el sistema posterior al registro de la declaración, se observa que la variable del cónyuge



(integrante del grupo familiar), es ambigua, generando confusión de si por defecto es el cónyuge del momento de ocurrido el hecho victimizante o el cónyuge que permanece con el afectado en la fecha actual.

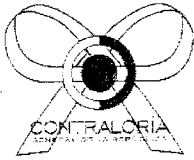
2) Interoperabilidad con otros sistemas de información.

El artículo 76 de la Ley de víctimas, insta la disponibilidad de servicios de intercambio de información que deben tener las entidades involucradas, a fin de realizar las verificaciones de datos relacionados con la competencia de cada una, suministrando la documentación requerida para el trámite de las solicitudes de registro. La UAEGRTD a través de convenios de intercambio de datos, ha posibilitado que información pueda ser consultada de los sistemas y bases de datos suministradas del IGAC, el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Oficina de Catastro de Antioquia, UARIV, entre otras.

El decreto 2693 de 2012, relaciona los lineamientos que definió el Gobierno para las entidades, con el fin de garantizar un intercambio de información en términos del marco de interoperabilidad, velando por la reducción del uso del papel aprovechando las TIC's. Dentro del avance mostrado en este tema por parte de la UAEGRTD, se evidenciaron la gestión de licencias de acceso para los usuarios a para las consultas en los sistemas de información en línea; de esta práctica se aparta al INCODER, que por el contrario, suministró un archivo de base de datos que no posee periodicidad de actualización, fuera de línea, incumpliendo lo indicado por la ley de garantizar suministro de la información en **tiempo real**, llama la atención que con la tecnología y el sistema de información (SIDER) con su metodología de desarrollo del Incoder, no se vea a la fecha un intercambio efectivo de información con la UAEGRTD, tal cual como lo enmarca la ley.

En lo que atañe a interoperabilidad, el caso que puede evidenciarse hasta el momento, es la información suministrada por el IGAC a través de servicios web en tiempo real, que almacenan para la Unidad, la información proveniente de los registros 1 y 2 del sistema de información catastral de los predios objeto de consulta, todo ello automatizado, sin intervención directa del usuario.

Además de la interoperabilidad entre los sistemas de las entidades, la Unidad de tierras, ha desarrollado pruebas para la implementación de procedimientos que permitan reducir el uso de papel como se mencionó en apartes anteriores; el piloto efectuado hasta el momento permite llevar a cabo un proceso de restitución de tierras desde el momento que se registra la solicitud de restitución - inicio del trámite administrativo, hasta el pronunciamiento del juez en la sentencia, parte final de la solicitud de restitución de tierras; lo cual traza una expectativa real y positiva en el mejoramiento de la comunicación y la agilidad en el proceso intercambiando información eficientemente.



Este ente de Control Fiscal, observa que la estrategia “Cero Papel” a través de un intercambio efectivo de información, es el punto de partida para repeler algunas deficiencias y demoras que se presentan al requerir o remitir información, y que gradualmente con vinculación de otras entidades¹⁸, conlleva al mejoramiento de la seguridad y confidencialidad de la información, debido a que en términos de la preservación de la seguridad de los sistemas de información el elemento más frágil es el usuario, y su intervención, generando un alto riesgo dentro de confidencialidad, por la manera como el procedimiento de consulta es realizado el día de hoy.

Con el fin de fortalecer la seguridad y el intercambio entre entidades, el proyecto **Nodo de Tierras**, la UAEGRTD, vincula a otras entidades, para intercambiar información a través de los patrones preestablecidos, idea que puede llegar a concebir un sistema de información integral e interoperable entre los entes vinculados al proceso de restitución de tierras, todo ello garantizando una gestión segura de los datos, con la asistencia en este tema de la Agencia de Cooperación Internacional.

En relación con este tema en la actuación especial efectuada al proceso de restitución de tierras, la CGR, evidencio lo siguiente:

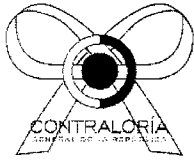
- **Hallazgo No. 15 - Interoperabilidad de los Sistemas de Información. INCODER – SNR – URT.**

El artículo 76 de la ley 1448 de 2011, refiere que las entidades involucradas deben tener a disposición servicios de intercambios de información en tiempo real con la UAEGRT, con base en los estándares de seguridad y políticas establecidas en la estrategia de Gobierno en Línea, la cual define un marco de interoperabilidad para que las entidades manejen un lenguaje común; todo ello a fin de efectuar las validaciones necesarias, con el fin de obtener los datos relevantes para llevar a buen término la solicitud de registro del predio y la posterior solicitud de restitución del mismo.

Adicionalmente con los casos observados en las Direcciones Territoriales, donde en los expedientes, no existe soporte alguno o trazabilidad que haga constar las

¹⁸ Ley 1448 de 2011, Art. 96. Para facilitar las comunicaciones, los intercambios de información, el aporte de pruebas, el cumplimiento de las órdenes judiciales en el ámbito de la acción de restitución, las instituciones anteriormente señaladas integrarán, a partir de protocolos previamente establecidos y estandarizados, sus sistemas de información con el de la Rama Judicial.

Además de la agilidad en las comunicaciones entre las instituciones y los Jueces y los Magistrados, las instituciones deberán realizar los ajustes técnicos y humanos necesarios para facilitar el flujo interno de información que permita cumplir este propósito.



validaciones que se hicieron en las bases de datos de las entidades y por ende, sin evidencia sobre si los datos consultados son los específicos para la solicitud que se realiza, lo cual genera una reprocesos efectuando cruces posteriores, o solicitudes de bitácoras de las bases de datos que administran otras entidades, desfigurando la idea de soportar lo correspondiente en cada expediente, al momento de la validación real.

La UAEGRT muestra avances en términos de interoperabilidad y en la seguridad de la información, para los procedimientos de validación y cruces de datos; pero las deficiencias evidenciadas en términos de la interoperabilidad enmarcada en los lineamientos planteados por el Gobierno Nacional (Estrategia GEL) para el intercambio efectivo de información entre entidades, es un tema que no puede postergarse, teniendo en cuenta la temporalidad de la ley, y la importancia que su implementación trae para la información que se maneja en todo el proceso de restitución de tierras y mejorando la eficiencia.

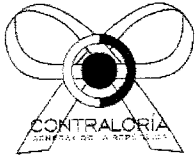
Lo anterior demuestra que la intervención facultativa del usuario para las diferentes consultas que se efectúan, genera riesgos en la validación e integridad de los datos que se obtienen, aunando a esto demoras, que si bien actualmente pueden no ser significativas, pueden generar rezagos de información a medida que la microfocalización aumente y por ende, se incremente el volumen de solicitudes de registro.

Lo evidenciado es causado por debilidades en los procedimientos establecidos a nivel interinstitucional, en lo que tiene que ver con la integralidad e intercambio de la información, para el trámite de las solicitudes de registro de predios despojados y abandonados.

- **Hallazgo No. 16 - Expediente Digital y Política “Cero Papel”.**

La estrategia denominada “Cero Papel”, fue ordenada por el gobierno nacional en la Directiva presidencia 04 de 2012 basado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, dentro del cual se tiene como política hacer una gestión eficiente, efectiva y eficaz de las entidades permitiendo efectuar los trámites de una forma más dinámica generando un flujo constante de información y una respuesta más rápida a los requerimientos, reduciendo adicionalmente factores que impactan con el medio ambiente.

Dentro del análisis efectuado a los procedimientos establecidos para el trámite administrativo y judicial de las solicitudes de restitución, se están realizando pruebas pilotos de implementación de esta política, la cual ha mostrado resultados positivos vinculando un intercambio de información entre la Unidad de Tierras y el



Consejo Superior de la Judicatura, donde se produce información de forma automatizada, notificaciones vía correo electrónico, y generación de todo lo pertinente en un expediente digital, generando ahorro de cientos de hojas de papel para cada trámite de solicitudes de registro.

Este procedimiento si bien esta en desarrollo y pruebas, no se observa cumplimiento con los lineamientos especificados¹⁹, ni se observa un plazo o cronograma establecido que permita implementar la estrategia de “Cero Papel” de forma gradual, además no se han vinculado para este proceso a otras entidades involucradas en el proceso de restitución como lo refiere el artículo 96 de la ley 1448 de 2011.

La no implementación de esta estrategia se ha visto reflejada en los expedientes verificados donde se evidenciaron retrasos en los requerimientos de información para el trámite, demoras en las notificaciones de providencias con las órdenes emanadas en sentencias que deben ser comunicadas a las entidades vinculadas, entre otras; causado por la no efectividad en el intercambio de información digital; el cual generaría una reducción en los tiempos, favoreciendo directamente en el trámite de la solicitud de restitución en todas las fases que describe la ley.

- **Hallazgo No. 17 - Información Bases de datos INCODER**

La inscripción de un predio en el registro de tierras despojadas requiere de una serie de validaciones que debe efectuar la Unidad a través de las bases de datos de las entidades involucradas en el proceso, permitiendo entre otras, generar información fidedigna como prueba que vincule al solicitante con el predio objeto de la restitución, tal como lo estipula la ley. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural es una entidad que cumple un papel fundamental en el proceso

¹⁹ Directiva presidencia 04 de 2012. (.....(“.....)

4. Se deben implementar mecanismos que permitan el intercambio de correspondencia entre las entidades por medios electrónicos, a más tardar transcurridos doce (12) meses siguientes a la publicación de la presente Directiva y en atención a los lineamientos definidos por la Estrategia de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Archivo General de la Nación.

5. En lo que respecta a los trámites externos, el Plan de Eficiencia a cargo de las entidades destinatarias de esta directiva deberá indicar las actividades que permitan garantizar a sus usuarios el derecho de actuar ante las autoridades utilizando medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En consecuencia, el Plan orientará las acciones para:

- Garantizar la recepción, el acuse de recibo y el envío de mensajes de datos en
- as actuaciones administrativas a su cargo a través de la habilitación de casillas de correo electrónico con el debido rastro sobre la fecha y hora en cada caso.
- Avanzar en la producción de documentos públicos y actos administrativos por medios electrónicos, asegurando la autenticidad, integridad y disponibilidad de los mismos, así como en la integración de expedientes electrónicos
- Implementar los mecanismos de notificación electrónica al servicio de los usuarios que así lo consientan....)



anteriormente mencionado, teniendo en cuenta que se encarga de la administración de los predios baldíos de propiedad del Estado, así como la adjudicación de los mismos.

Actualmente el INCODER, presenta deficiencias en el procedimiento de intercambio de información con la Unidad de Restitución, esto teniendo en cuenta que la información suministrada en la base de datos esta desactualizada, no es dinámica, y además los datos no son suministrados en tiempo real ni teniendo en cuenta el marco de interoperabilidad GEL, como lo menciona la ley.

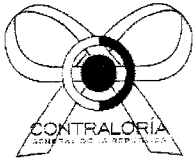
Si a todo lo anterior se agrega la demora en las respuesta de solicitudes de información de predios y solicitantes que realiza la Unidad de forma escrita, se pueden evidenciar ciertos elementos que generan riesgos en la efectividad que afecta el trámite administrativo, causado por la ausencia de unas bases de datos y/o sistemas de información con una interface idónea, la cual refleja riesgos en confiabilidad e integridad en la información recogida para el buen término de la solicitud de registro del predio.

Lo anterior fue descrito por la Contraloría General de la Republica, en función de advertencia en el año 2012, donde se menciona las deficiencias en la gestión documental de la entidad, con el fin de tomar acciones de actualización y modernización de los sistemas de acuerdo a lo ordenado por la ley.

3) Problemáticas asociadas a los sistemas de información y bases de datos de otras entidades: IGAC, CS DE J, INCODER, SNR, UARIV, Catastros descentralizados, entre otras.

La UAEGRTD, debe ser garante que los derechos restablecidos sean a las personas que acobija la ley, y en este sentido debe efectuar todas las gestiones con el fin de detectar irregularidades relacionadas con solicitantes y su núcleo familiar, los hechos, los predios, y posibles victimarios, aplicando los filtros y requerimientos de información que sean necesarios, apoyándose para dicha labor en los sistemas de información de las entidades vinculadas a todo el proceso.

Preliminarmente las instituciones deben garantizar la adquisición de la tecnología que facilite la implementación del proceso de restitución, la ley dispone la necesidad que cada una, de ajustarse técnicamente ante la implementación de la ley, que si bien es algo que debe hacerse paulatinamente por temas presupuestales y técnicos, a fin de acotar las brechas tecnológicas entre ellas, llama la atención de la CGR debido a que no se ha dado la importancia real al tema, ya que no se evidencian avances significativos para los ajustes en los sistemas.



La complejidad del tema de confidencialidad de la información, presenta un elemento importante, ya que la validación de información del solicitante y de su grupo, se limita a lo que pueden disponer las entidades que no posee reserva legal, que imposibilita ciertos procesos y cruces de información, como los casos de validación de la identidad de personas, por medio de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC, o la validez de la información de impuestos a través de la DIAN, que son catalogadas como reservadas.

En los acercamientos efectuados por la Unidad, la RNEC, se especificó, las condiciones técnicas que debe obtener, para lograr un acceso a los datos requeridos, garantizando un canal de información seguro certificado por ellos mismos; la Oficina de Tecnologías de la Información de la UAEGRTD, ante el esfuerzo económico y técnico que requiere la infraestructura, procedió adelantar el suministro del servicio de validación biométrica como se le denomina a este procedimiento, a través de un tercero certificado por RNEC²⁰.

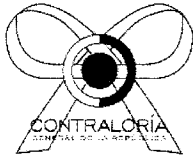
Otra limitante que compete a los sistemas informáticos, es debidamente en el procedimiento de seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales, ya que las deficiencias observadas en la comunicación física entre entidades y la ausencia de una integralidad e interoperabilidad entre sus aplicativos (intercambio efectivo de la información), está entorpeciendo la ejecución de ciertas órdenes en los tiempos aptos, dificultando también el constante seguimiento, para lo que un sistema con un flujo de información constante entre los entes vinculados, generaría una reducción en los tiempos de comunicación y notificación, con una mejora en la eficiencia y eficacia en el proceso, y de esta forma pensar a largo plazo, en un seguimiento en tiempo real de cada una de las ordenes proferidas por el juez para cada una de las entidades competentes, con un sistema de información con integralidad, seguridad e interoperabilidad.

2.2.2.4 Capacidad y articulación Interinstitucional

a. Conflictos alrededor de la identificación del predio a restituir

El proceso de restitución de tierras a las víctimas del despojo implica que el Estado debe movilizar esfuerzos coordinados, eficientes y eficaces, que permitan garantizar y proteger los derechos de propiedad, así como restaurar los derechos al patrimonio a las víctimas del conflicto armado, como una media de reparación. Como lo señaló la Corte:

²⁰ **Contraloría General de la República.** Acta de visita efectuada a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de tierras despojadas y Abandonadas, Prueba de recorrido sistemas de Información, 27 de febrero de 2014.



(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. (Sentencia C 715 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

Por lo anterior, la identificación predial constituye uno de los elementos neurálgicos para la restitución, toda vez que, según lo reglamentado en la Ley 1448 de 2011, ésta permite definir la ubicación, departamento, municipio, corregimiento o vereda, identificación registral, número de matrícula inmobiliaria, identificación catastral, número de cédula catastral, cabida y linderos, permitiendo que la sentencia se refiera a la identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y número de matrícula inmobiliaria.

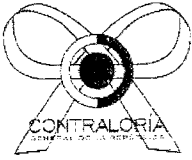
- **Hallazgo No. 18 - Formación y Actualización Catastral**

En el proceso de identificación predial se desarrollan procesos que tienen como objetivo realizar la "Localización Cartográfica Preliminar de las Solicitudes" y de la "Actualización de la Localización Cartográfica Preliminar de las Solicitudes que no tienen un polígono identificado", ya que estos son una de las bases para medir la densidad del despojo. Para lo cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, ha definido, estandarizado y adoptado el procedimiento que se debe realizar, sin que ésta sea autoridad catastral, como bien lo reconocen la Unidad y el IGAC.

Según el artículo 4 de la Ley 14 de 1983, *las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles*. Las normas técnicas para el desarrollo de las labores catastrales las establece el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien además ejercerá las labores de vigilancia y asesoría a las demás entidades catastrales (Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia).

La Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi²¹, reglamenta técnicamente la formación catastral y conservación catastral, según ella, *el catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los*

²¹ Deroga las resoluciones que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 2555 de 1988, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004, 556 de 2004 y 1166 de 2010, expedidas por la Dirección General del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".



bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica (Artículo 1).

De esta forma, la Identificación Predial se refiere al *levantamiento de la información y la verificación de los elementos físico y jurídico del predio, mediante la práctica de la inspección catastral y demás medios probatorios para identificar en documentos cartográficos y/o catastrales su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones, y precisar el derecho de propiedad o posesión.* (Artículo 31). Aclarando que la inscripción catastral no constituye título de dominio, ni sana los vicios de titulación o la posesión.

Según la Resolución 70 de 2011.

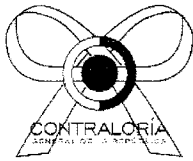
“Predio: Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad aunque esté atravesado por corrientes de agua pública. Parágrafo: Se incluyen en esta definición los baldíos, los ejidos, los vacantes, los resguardos indígenas, las reservas naturales, las tierras de las comunidades negras, la propiedad horizontal, los condominios (unidades inmobiliarias cerradas), las multipropiedades, las parcelaciones, los parques cementerios, los bienes de uso público y todos aquellos otros que se encuentren individualizados con una matrícula inmobiliaria, así como las mejoras por edificaciones en terreno ajeno”. (Artículo 9)

“Identificación predial: Es el levantamiento de la información y la verificación de los elementos físico y jurídico del predio, mediante la práctica de la inspección catastral y demás medios probatorios para identificar en documentos cartográficos y/o catastrales su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones, y precisar el derecho de propiedad o posesión.” (Artículo 31)

Sin embargo, el artículo 36 del Decreto 4829 de 2011 define predio para los fines de la Restitución de Tierras, en los siguientes términos:

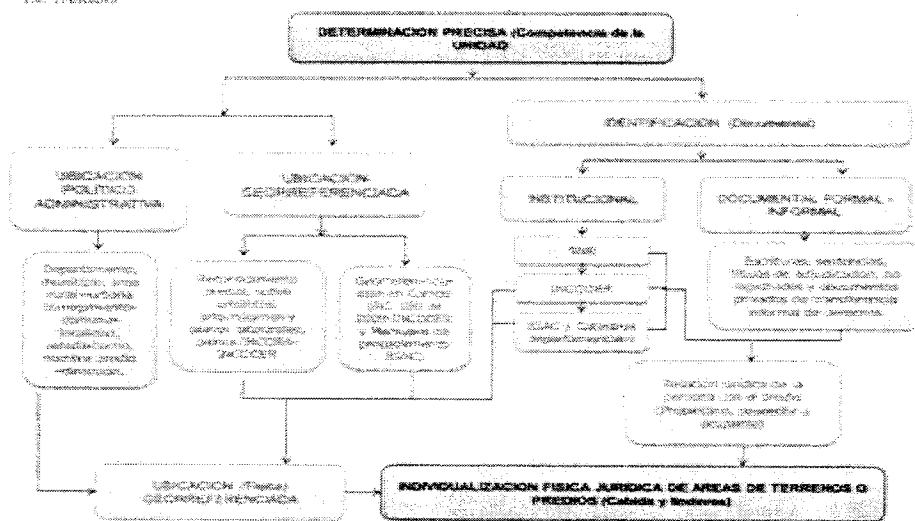
“Predio: Es el inmueble constituido como una unidad espacial individualizada, de manera preferente a través de coordenadas geográficas o planas únicas, con linderos y demás características que permitan su singularización; forman parte del predio las construcciones, coberturas y usos del suelo”.

Es decir, que definición de “predio” de la UAEGRTD hace referencia a un espacio físico, mientras que la del Catastro hace referencia a la propiedad. Además, a pesar que el catastro requiere la identificación física, jurídica, fiscal y económica, en donde la información jurídica es obtenida de fuente notarial y registral mientras



que la económica y catastral proviene de la información física del predio. La UAEGRTD únicamente realiza una identificación física y documental del predio.

GRÁFICO 7

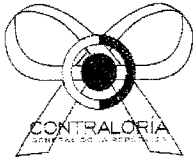


Fuente: Circular conjunta No. 1 de 2013 suscrita por el IGAC y la URT.

Según se aprecia en la figura, para efectos de la función de la UAEGRTD, esta entidad entiende la **individualización** como la diferenciación que se hace del predio o área de terreno solicitada por la víctima cuando se han definido con precisión dos aspectos principales: i) la ubicación física lograda por medio de la a) ubicación político administrativa, y b) la ubicación georreferenciada; y ii) la identificación documental conseguida a través de la fuente institucional y la fuente documental formal y no formal de cada área de terreno o predio.

Debe recordarse además, que uno de los elementos fundamentales en el proceso de formación y actualización catastral es la definición de los linderos, para lo cual, según las resoluciones 70 de 2011 y 193 de 2014, el delegado de la autoridad catastral busca establecer un acuerdo, partiendo de una propuesta técnica. El mismo, se consigna en las fichas prediales. Si no hay acuerdo, se definirá un lindero provisional, que será comunicado a las partes y así se hará constar en los documentos catastrales, mientras se agota el proceso judicial correspondiente.

Las instrucciones brindadas en el Anexo 2 “Búsqueda de Información en Geoportal” elaborado por la UAEGRTD para la identificación predial, omite la norma de formación y actualización catastral, al indicar que con la identificación de un polígono, éste debe registrarse; desconociendo que existen procedimientos claros que involucran: actas de colindancia, solución de controversias por linderos, derechos de terceros, historias catastrales que deben analizarse con atención



antes de modificar una base oficial de la propiedad y de violentar el derecho a la misma.

Además, no es posible hacer una equivalencia entre una georreferenciación y un levantamiento topográfico, sin que se indique claramente el alcance del mismo, la escala, precisión y validación de la información.

Por todo lo anterior, el procedimiento adelantado por la UAEGRTD no constituye un proceso ni de formación ni de actualización catastral, como lo reconoce la entidad, y por ello no permite conocer y determinar, con base en los elementos técnicos y jurídicos, la cabida y linderos de los predios, impidiendo renovar los datos de la formación catastral con el fin de lograr los objetivos del catastro, razón por la cual se generan conflictos en el cumplimiento de las órdenes de los jueces y no se garantiza la no repetición.

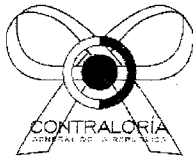
Para la CGR es claro que la Ley 1448 de 2011 dispuso que la Unidad realice la identificación predial, aunque ella misma no sea autoridad catastral, en este sentido, la Unidad y el IGAC han realizado esfuerzos en acotar y definir cada uno de los elementos y procesos que hacen parte de la identificación²². Sin embargo, debe reconocerse que la etapa judicial basa su análisis y falla con base en el proceso adelantado por la Unidad, que como se reconoce en las *Memorias de la Gran Reunión Técnica "CUMBRE" sobre identificación e individualización predial*²³, realizada durante los días 5 y 6 de noviembre de 2013, presenta vacíos que impiden acatar las órdenes impartidas por los Jueces.

- **Hallazgo No. 19 - Ciclo en el tránsito de la propiedad**

Son conocidas las dificultades históricas que enfrenta el proceso de registro y catastro de la propiedad rural. Es por ello, que el proceso de restitución de tierras a los despojados se enfrenta a diversas formas de ilegalidad en la propiedad que deben ser resultas con el fin de garantizar el que las medidas adoptadas por el

²² Respuesta dada por la UAEGRTD el 6 de junio de 2014 al oficio No 2014EE009116. Comunicación de observaciones

²³ Los siguientes son algunos de los problemas identificados por las mesas de trabajo compuestas por funcionarios Interinstitucionales, publicadas en las Memorias: "Falta de análisis técnico de contexto (URT) sobre lo cartográfico y predial colindante al predio con sus respectivos soportes", "diferencias entre la información reportada por el área catastral y el área cartográfica del mismo predio de la misma entidad", "insuficiencia en la información para la elaboración de las actas de colindancias", "no es claro para los jueces, juezas, magistrados y magistradas cuáles de las diversas versiones de áreas de un mismo proceso se deben tener en cuenta", "diferencias metodológicas para identificar los predios", "Mejorar, robustecer las justificaciones y motivaciones de los cambios de áreas y linderos en el Informe Técnico Predial". La cumbre institucional que contó con presencia de IGAC, INCODER, Consejo Superior de la Judicatura, PGN, Ministerio de Agricultura, Agencia Nacional de Minería y UAEGRTD.



Estado permitan hacer efectivo el registro o la delimitación de las viviendas, tierras o patrimonio, como requisito para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia.

El proceso de Registro, según el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012), requiere la plena identificación del inmueble por su matrícula inmobiliaria, nomenclatura o nombre, linderos, área en el Sistema Métrico Decimal así como los intervinientes con documento de identidad (Artículo 16) y constituye un requisito para el registro catastral.

De otra parte, según lo recuerda la Instrucción Administrativa Conjunta Instituto Geográfico Agustín Codazzi No 01 y Superintendencia de Notariado y Registro No 11, para que sea posible que la autoridad catastral realice procesos de división, segregación o desenglobe es preciso que dicho proceso se registre primero en las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, entidad que remitirá la información de este proceso a las Oficinas de Catastro para realizar la modificación correspondiente. Es decir que no corresponde atender catastralmente estas solicitudes.

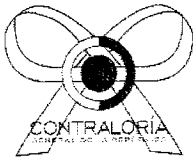
Sin embargo, el proceso de restitución inicia con la identificación predial mediante un proceso de actualización de cabida y linderos, en el cual se precisan los elementos requeridos para el registro en las oficinas de registro e instrumentos públicos, por lo cual se generan dificultades en el procedimiento que no permiten cumplir con la finalidad del registro de la propiedad, relacionada con proteger y publicar las titularidades inmobiliarias. Aspecto que no ha tenido una solución conjunta y articulada de las entidades involucradas en el proceso. Según se evidencia en las respuestas remitidas por las entidades.

Según lo señala la Unidad, *“el problema que surge en la práctica y que está fuera de las competencias institucionales de la URT está en que: el catastro no actualiza cabida y linderos sino con base en un acto registral que le permita realizar dicho proceso, pero a su vez el registro manifiesta que no puede actualizar las áreas en el folio en razón a que sus actuaciones son a ruego, y no de oficio y que las órdenes judiciales no manifiestan expresamente que se realice dicho proceso. Sumado a lo anterior las dos entidades manifiestan que no es posible actualizar la información porque necesariamente esta “afectaría” la información de predios colindantes, generando un efecto dominó en el proceso”.*

En este sentido, la respuesta remitida por el IGAC a la CGR²⁴ señala

En el concepto de esta Entidad debe comenzar a pensarse en el cambio de ciclo en el tránsito de la propiedad inmueble en Colombia, para que la

²⁴ Oficio No 8002014EE6853 del 03 de junio de 2014.



ubicación e individualización sean un requisito previo, pero además obligatorio; en otras palabras, que las transacciones sobre bienes inmuebles inicien por catastro, pasen por los notarios y el registro, y cierren de nuevo en catastro. Esta sin lugar a duda, es la manera de tener realmente un sistema de información de la propiedad con seguridad jurídica y garantías. Para ello, además de los títulos registrados, habrá que considerar la realidad en el territorio, con el levantamiento técnico de los predios, de actas de colindancia, entre otros instrumentos, para formar un inventario predial preciso y formal, lo cual implica un ajuste normativo e institucional que observe el escenario transicional de restitución de Tierras.

Lo anterior ratifica que existe una gran dificultad estructural en el proceso de restitución de tierras cuya solución implica que su abordaje se realice bajo un concepto de articulación y complementariedad institucional

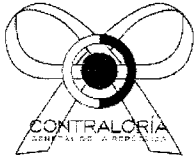
- **Hallazgo No. 20 - Proceso de actualización catastral (Disciplinario 4)**

Una de las responsabilidades del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, consiste en realizar técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral del país, excluyendo de dicha competencia al Departamento de Antioquia y las ciudades de Cali y Bogotá. El proceso adelantado por el IGAC, debe realizarse con una periodicidad de cinco años, para lo cual se deben aunar esfuerzos con los entes territoriales.

Sin embargo, de acuerdo con lo reportado por el IGAC en oficio 8002014EE2986-01 se presenta un retraso en este proceso reflejado en la Tabla 1 y en los mapas anexos.

CUADRO 12
Vigencia de la actualización catastral del IGAC

Urbano		
<i>Año Vigencia Catastral</i>	<i>Número de Municipios</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
menor de 2000	133	13,37%
2000 - 2005	184	31,86%
2006 - 2010	421	74,17%
2011 - 2014	257	100,00%
Rural		
<i>Año Vigencia Catastral</i>	<i>Número de Municipios</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
menor de 2000	234	23,52%
2000 - 2005	113	34,87%
2006 - 2010	379	72,96%
2011 - 2014	269	100,00%



Para el proceso de restitución se requiere, además de consultar el estado actual del catastro²⁵, conocer la evolución del mismo, sin embargo, el IGAC no cuenta con un sistema integral de información que permita consultarla, aspecto que dificulta la identificación predial.

Además de lo anterior, el INCODER no ha realizado las actividades que le competen en materia de identificación y delimitación de los terrenos baldíos, ni el registro sobre los predios que han sido entregados por parte de esta entidad, lo que reconoce en la respuesta dada a la CGR mediante oficio 20142140947 del 03 de junio del 2014.

Es decir, que para que la identificación predial se realice en las áreas microfocalizadas de acuerdo a los requisitos establecidos por el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos y la formación, actualización y conservación catastral es preciso que se adelanten actuaciones conjuntas y articuladas de las entidades responsables del registro de la propiedad, relacionado con la protección y publicación de las titularidades inmobiliarias, con el fin de garantizar la información precisa y fehaciente que adoptará la sentencia que se profiera relacionada con la identificación, la individualización, el deslinde, las características generales y especiales, los linderos, las coordenadas geográficas, la identificación catastral y registral y el número de la matrícula inmobiliaria de los inmuebles que se restituyan.

Proceso que aún no se ha dado, conduciendo a reiterados incumplimientos de los fallos y a la duplicidad de esfuerzos de las entidades, aspecto que limita la eficiencia y efectividad del proceso y que podrá conducir a la repetición de los

²⁵ Resolución 70 de 2011. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. Instituto Geográfico Agustín Codazzi

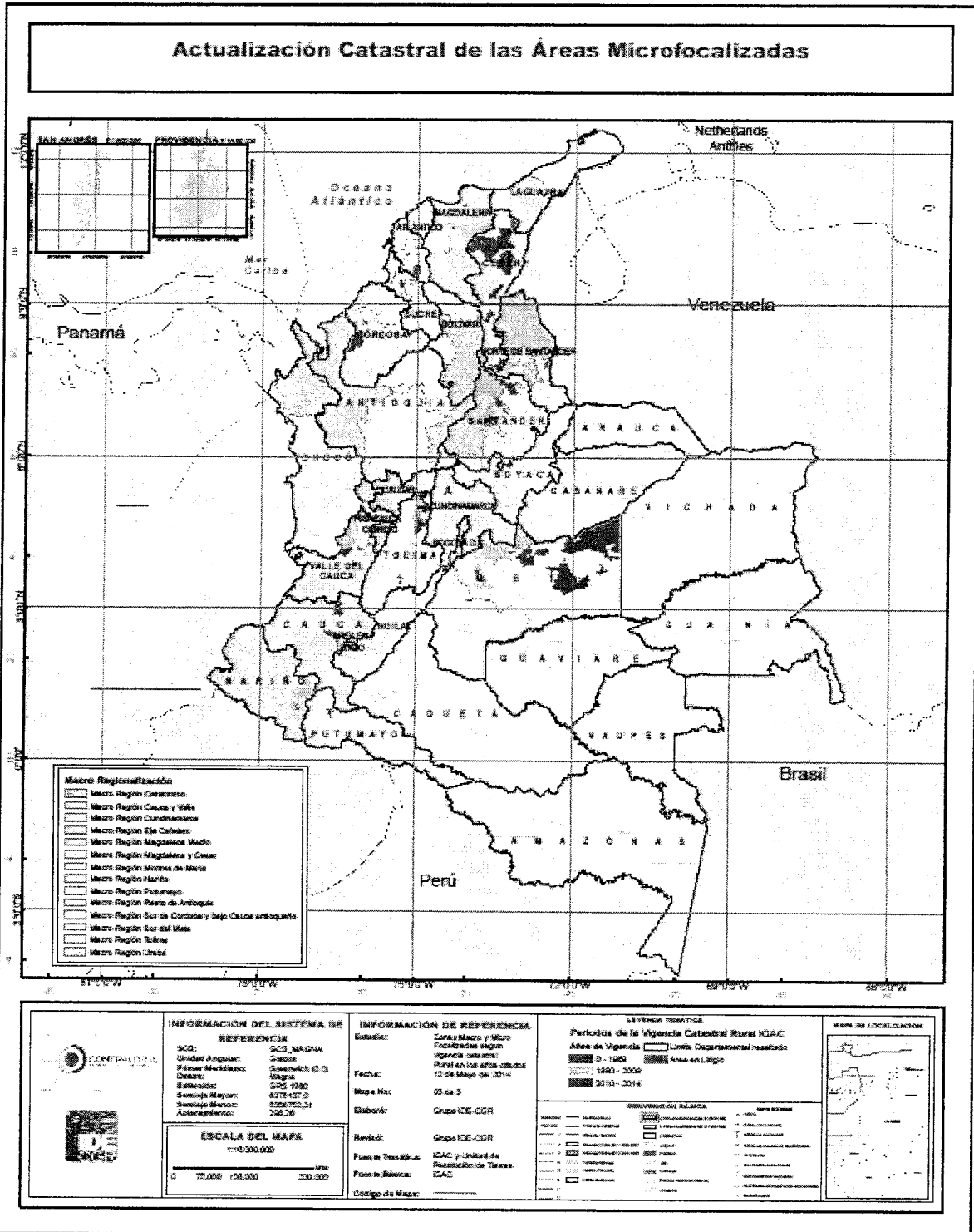
ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN DE CATASTRO. El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

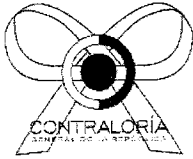
ARTÍCULO 3o. ASPECTO FÍSICO. Consiste en la identificación, descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones del predio, sobre documentos gráficos, tales como cartas, planos, mapas, fotografías aéreas, ortofotografías, espaciomapas, imágenes de radar o satélite u otro producto que cumpla con la misma función.

ARTÍCULO 4o. ASPECTO JURÍDICO. El aspecto jurídico consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor, y de la escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo.

ARTÍCULO 5o. ASPECTO ECONÓMICO. El aspecto económico consiste en la determinación del avalúo catastral del predio, obtenido por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos.

ARTÍCULO 6o. ASPECTO FISCAL. El aspecto fiscal consiste en la preparación y entrega a los Tesoreros Municipales o quien haga sus veces y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los listados de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial unificado y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.





- **Hallazgo No. 21 - Inconsistencias en la información registrada en los informes técnicos prediales (Disciplinario 5)**

Para que la identificación predial, que está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD, cumpla con los requisitos establecidos, se promulgó la Circular Conjunta No. 1 de 2013 suscrita por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, y la Unidad, en la cual se establecen las características que el mismo debe cumplir. De otra parte, la Unidad diseñó y adoptó un modelo de Informe Técnico Predial, que establece la información mínima que debe contener el mismo, que aunque ha tenido modificaciones en el tiempo, define cada uno de los atributos y elementos que son fundamentales para realizar una identificación que soporte la etapa judicial.

Sin embargo, se han evidenciado deficiencias en materia de la identificación predial relacionadas con:

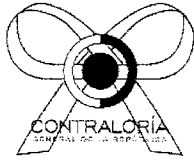
- Inconsistencias en los códigos prediales que se mencionan en el texto y los identificados en los planos. Como ejemplo se señala el siguiente:

Informe Técnico Predial 84020 Oscar Barrios Vargas

Entregado por la Unidad el día de la visita técnica del día 3 de abril de 2014

Menciona el informe que “Se hace énfasis en el hecho de que el levantamiento topográfico del predio solicitado corresponde geográficamente con el predio 47170000200020220 del IGAC, sin embargo por precisión de los métodos de captura y escala, la información varía en las diferentes fuentes de toma datos lo que conlleva a que gráficamente se aprecien desplazamientos o pequeñas áreas de traslape que no existen, ya que en la realidad es el mismo predio.”

Sin embargo, en el plano de identificación, el predio se encuentra superpuesto sobre el predio identificado con la ficha predial con código 47170000200020224000.



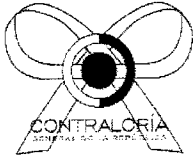
- Inconsistencias, dentro del informe, de la identificación de los colindantes.

Informe Técnico Predial 84020 Oscar Barrios Vargas

Se señalan como colindantes en la hoja correspondiente a linderos a Eduardo de Oro de Avila, Eilsón Martínez, Luis C. Barrios A. y Victor Pimienta. Sin embargo, en los planos se aprecian como colindantes a Eduardo De Oro, Victoria.

- Leonarda Támara, Fredys – Alfonso Yance, Manuel Barrios y Victor Pimienta.

- En la visita se diligencia un formato denominado “Acta Verificación de Colindancias” en la cual se relacionan los nombres de los colindantes así como su vínculo con la propiedad (propietario, poseedor, colindante, ocupante), estas son firmadas únicamente por el mismo demandante indicando que no se realiza un Acta de colindancias que permita cumplir con lo establecido en la Ley 1579 de 2012, “Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos”.
- En el caso del informe técnico de georreferenciación municipio de La Ceja, departamento Antioquia, semana de trabajo 03 al 04 de marzo 2014, no se presenta como parte del Informe Técnico Predial, el Acta Verificación de Colindancias.
- Modificación o diligenciamiento parcial del formato adoptado por la Unidad para la elaboración del Informe Técnico Predial.
- No se registra la vigencia de actualización catastral.
- Aunque se mencionan y registran afectaciones legales al dominio y/o uso del predio solicitado, las áreas registradas en el formato del informe no se presentan adecuadamente en los planos.
- Las determinaciones de áreas en hectáreas (ha) y metros cuadrados (m²) de las afectaciones legales, desconocen las precisiones de las escalas de la información base, ya que las escalas en las cuales se encuentra dispuesta esta información temática es muy pequeña y por esta razón, teniendo en cuenta el tamaño de los predios a restituir (una UAF) es posible que la superposición sea total. No hay existe una coherencia de escala adecuada para este análisis. Además, este error no es informado en el proceso, conllevando a imprecisiones sobre estas afectaciones y en la toma de decisiones.
- Los planos no presentan los atributos geográficos que definen o condicionan el predio y que hacen parte de la identificación predial.
- No es posible consultar o conocer los metadatos de la información secundaria que se consulta a través del geoportal.
- La información cartográfica que se despliega a niveles detallados en el geoportal no permite conocer atributos de las áreas que faciliten la identificación predial.



Como consecuencia de lo anterior, la información que consolida la UAEGRTD, en la fase administrativa y que soporta la fase judicial, tiene deficiencias técnicas que afectan las sentencias que se profieren y no permiten garantizar la no repetición.

b. Espacios de Articulación y coordinación en el nivel central - Subcomité de restitución SNARIV

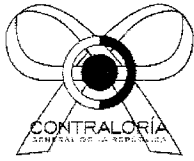
Los Planes operativos anuales de los Subcomités de tierras a nivel nacional.

En el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas PNARIV se establecen las acciones de articulación interinstitucional y los instrumentos en el marco de la implementación de la ley disponiendo que los subcomités técnicos del SNARIV se encargaran de desarrollarlo, implementarlos y monitorearlos. Estos subcomités son: 1) Subcomité de Coordinación Nación- territorio; 2) Subcomité de Sistemas de información; 3) Subcomité de Atención y Asistencia; 4) Subcomité de Medidas de Rehabilitación; 5) Subcomité de Reparación Colectiva; 6) Subcomité de Restitución; 7) Subcomité de Indemnizaciones administrativas; 8) Subcomité de medidas de Satisfacción; 9) Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición y 10) Subcomité de Enfoque Diferencial.

Es importante aclarar que el presente Plan Nacional contiene los lineamientos generales para cada componente, y serán los Subcomités Técnicos del SNARIV los responsables de desarrollarlos y velar por su implementación efectiva y monitoreo permanente. En este sentido, las treinta (30) entidades y dos programas Presidenciales que conforman el SNARIV están representados en los diez Subcomités Técnicos. El proceso se debe realizar a través de los Planes Operativos Anuales que cada Subcomité debe diseñar e implementar, en los que se definen los objetivos estratégicos, las líneas de acción y las actividades para el adecuado funcionamiento de la política²⁶. Este proceso se realiza a través de los planes operativos anuales donde se diseñan y definen los objetivos estratégicos, acciones y actividades. Los POA son instrumentos de gestión a corto y mediano plazo que define actividades que se desarrollaran en un año para el logro de resultados previsto en una política en particular, en este caso el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011.

A continuación la Contraloría General de la República presenta algunos comentarios y observaciones sobre la elaboración del plan operativo 2013 y la

²⁶ Decreto 4800 de 2011 Artículo 238.-*De la conformación de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas.* De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, el Comité Ejecutivo contará con los siguientes subcomités técnicos, en calidad de grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas. .



continuidad en la planeación del 2014 del Subcomité de restitución de tierras en el nivel nacional, basados en la información entregada por la UAEGRTD, quien lidera con la secretaria técnica las plenarias donde se exponen las líneas estratégicas y acciones de cumplimiento en cada uno de los grupos de trabajo, además de la revisión y análisis de las actas de las plenarias del subcomité en el 2013 y 2014 y la asistencia de funcionarios del equipo auditor de la CGR a las dos últimas plenarias en calidad de observadores en el presente semestre 2014.

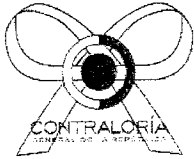
El subcomité de restitución de tierras no solo se enfoca en la restitución, sino también en otras medidas integral más amplias para las víctimas reclamantes o restituidos, que la complementen el enfoque de la reparación. En este sentido, dentro de este subcomité se conformaron cinco grupos de trabajo liderados por las entidades según sus objetivos misionales, así: 1) Restitución de tierras, por la UAEGRTD; 2) Trabajo Empleo rural y urbano, por el Ministerio de Trabajo; 3) Medidas financieras, por Bancoldex; 4) Vivienda rural y Urbana por el Ministerio de Vivienda y 5) Monitoreo a fallos de restitución de tierras por la UAEGRTD.

Grupo restitución de tierras y seguimiento a fallos de restitución.

Respecto al diseño y la implementación del mecanismo de monitoreo a fallos, que permita la supervisión del flujo de información interinstitucional en la fase administrativa del proceso en busca de superar los cuellos de botella presentados, se lograron avances con la expedición de la Directiva Presidencial 05, la URT se encuentra elaborando el documento sobre competencias institucionales y tiempos de entrega y se prevé adoptar un mecanismo de monitoreo con indicadores de cumplimiento de las disposiciones y órdenes judiciales, las entidades involucradas vienen atendiendo en lo posible los requerimientos que se hacen en las etapas administrativa y judicial, y se ha avanzado en la articulación con el DNP.

En cuanto al diseño e implementación del plan de capacitación de los subcomités o mesas que contenga estrategias de capacitación en restitución de tierras y territorios étnicos, se adelantaron reuniones de articulación interinstitucional para el acuerdo metodológico y el diseño del plan que permitan capacitar a los CTJT, la URT hace la contratación de enlaces del SNARIV en zonas para coordinar y ejecutar el plan en los subcomités de RT.

Frente al plan de capacitación no se precisan los componentes que lo conformarían y en cuanto a fortalecer la capacidad del Incoder se alude únicamente a los asuntos étnicos pero no a otras responsabilidades de la institución como la asistencia técnica para proyectos productivos y la reparación colectiva o individual por vía administrativa en casos de baldíos.



Grupo de vivienda rural y urbana

De acuerdo con la información allegada a la Contraloría, no se puede identificar si los subsidios adjudicados corresponden para las víctimas restituidas o para la población víctima en general; de la misma manera, el grupo de trabajo no precisa si las viviendas adjudicadas a través de los fallos de restitución concierne a una solución completa, o simplemente a un subsidio familiar de vivienda urbana, lo que no permite establecer si se está otorgando o no una real de reparación integral a las víctimas en esta materia.

Grupo de trabajo empleo rural y urbano

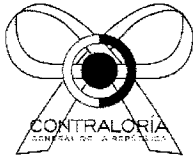
En los objetivos desarrollados para este grupo de trabajo, no se especifican líneas de acción que obedezcan a las necesidades y solicitudes de las víctimas restituidas. Se evidencia solamente una etapa de diseño en la oferta programática y focalización en la promoción de empleo para las víctimas en general, no se contempla por ejemplo, programas de capacitación con el SENA, ni como se darían los mecanismos de articulación del Ministerio del Trabajo para ofertar empleo a las víctimas restituidas

Grupo de trabajo medidas financieras

En atención a lo dispuesto en el artículo 128 de la Ley 1448 de 2011, la CGR observa que existen dificultades y limitaciones en la articulación de la Superintendencia financiera al proceso, no solamente para acceder a créditos los reclamantes de tierras, sino de cómo se relaciona la función crediticia con los proyectos productivos y la definición de una línea de acción de acompañamiento a la utilización de estos créditos, con lo que se estaría mermando un incentivo al retorno y al establecimiento sociocultural y económico de las víctimas del conflicto armado en condiciones especiales.

Revisión y análisis de las actas del subcomité de restitución de tierras.

La CGR llama la atención sobre las limitaciones que se vienen dando para concretar acciones en temas cruciales como en el de la prevención y protección y la garantía de no repetición a las víctimas del conflicto. Desde la plenaria de abril de 2013, se planteó la necesidad de incluir en el POA del Comité de Prevención, Protección y Garantía de No Repetición – CPPGNR, particularmente la articulación de la Fiscalía General de la Nación – FGN, con investigaciones y sanción a victimarios, tema que se vuelve a plantear en la plenaria de febrero de 2014, es decir, casi un años después todavía no se define la situación, no



obstante su importancia y se espera que sea concretado ahora con la participación del Ministerio del Interior

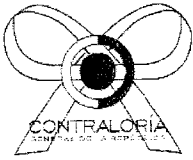
La seguridad es uno de los aspectos sentidos no solo por las víctimas sino de todos los agentes intervinientes en el proceso, se sigue constituyendo en una limitante significativa que entorpece su avance. En la plenaria de abril de 2013 se resaltó por los representantes de las víctimas, hecho sobre el cual se reclama nuevamente en las dos plenarios de 2014 en donde aducen que la seguridad sería más efectiva y con mayores garantías con la presencia del Ministerio Público y la intervención de la FGN.

En cuanto al enfoque diferencial no ha dado muestra de avances concretos. En la plenaria de julio de 2013, se expusieron los avances y cuellos de botella del POA que precisaron las dificultades para abordar el tema de mujeres, niños y adolescentes, y se volvió a plantear en la plenaria de diciembre de 2013 y en la primera del 2014, básicamente bajo las mismas perspectivas. Si bien se estableció actuar con algunas lecciones aprendidas y ajustar las brechas entre la justicia ordinaria y la transicional, no se evidencia que haya una ruta visible y unos logros razonables para el cumplimiento del mandato normativo.

No se evidencia en las actas de los subcomités de restitución el cumplimiento o seguimiento a los compromisos generados en las plenarios anteriores, específicamente en los grupos de trabajo, además los avances sobre las líneas estratégicas se presentan en forma repetitiva, por ejemplo, el grupo de trabajo para empleo rural y urbano presenta desde el 2013 como avance, el diseño de la caracterización de la oferta programática en empleo rural, y esta acción no se profundiza y se repite en cada una de las presentaciones en las plenarios del 2014. Lo anterior lleva a pensar que esta acción permanece en una etapa de diseño y planeación, sin presentar resultados sobre en qué zonas y que oferta en concreto existe para las víctimas, específicamente víctimas restituidas.

Así pues se denota falta de seguimiento a los compromisos generados por los grupos de trabajo, sin visibilizar los reales avances de manera oportuna y eficaz en la ejecución del POA 2013, principalmente percibiéndose acciones aisladas y repetitivas en cada uno de los grupos de trabajo que integran el subcomité de restitución de tierras.

En este sentido sí se hace un cuidadoso estudio sobre las metas, retos y avances que se plantean en cada una de las reuniones programadas por el subcomité, se encuentra que las mismas no son claras, tampoco se expresan de manera cuantificable ni se entregan soportes para cada uno de los compromisos generados en las plenarios anteriores. Por lo tanto, cada vez que se pronuncian los diferentes grupos de trabajo, se observa que no existe una clara coherencia con



las afirmaciones de reuniones anteriores, sino que se traen cada vez distintos planes, en tal ambiente no es medible ni cuantificable el avance y es poco visible proyecciones reales de trabajo.

Otro aspecto significativo en la dinámica del desarrollo de los POA de acuerdo a la lectura de las actas de plenarias, se infiere que los CTJT aún no operan como debería esperarse, tanto departamentales como municipales, por la falta conocimiento sobre los compromisos y responsabilidades que se les ordena desde la Ley 1448 de 2011.

Del análisis anterior se derivaron los siguientes hallazgos:

- **Hallazgo No. 22 - Avances en la implementación del POA del Subcomité de restitución de tierras**

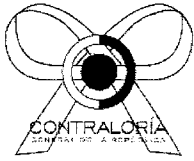
En el plan nacional de atención y reparación integral a las víctimas PNARIV se establece las acciones de articulación interinstitucional y los instrumentos en el marco de la implementación de la ley disponiendo que los subcomités técnicos del SNARIV diseñaran e implementaran los Planes Operativos Anuales. Los POA son instrumentos de gestión a corto y mediano plazo que definen actividades que se desarrollaran en un año para el logro de los resultados previstos en la política pública; en el marco de la ley 1448 de 2011 de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 165²⁷.

La Contraloría general de la república considera que el plan operativo anual del Subcomité de restitución de tierras (POA 2013) y el formulado para 2014, presentan coherencia entre los objetivos y las acciones estratégicas o líneas de acción propuestas en cada uno de los grupos de trabajo.

Si bien se evidencia el compromiso y los esfuerzos institucionales en el avance de planeación, para la CGR es preocupante que después de dos años de implementación de la ley 1448, los avances presentados sigan refiriéndose a la fase inicial de diseño metodológico de la política, representado en reuniones con entidades, capacitación a funcionarios en divulgación y rutas de implementación de la ley.

No se especifican acciones concretas en cada uno de los temas programáticos configurados en los grupos de trabajo. Por otra parte, no se hace referencia a

²⁷ "De la conformación de los Subcomités Técnicos del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas: el Comité Ejecutivo contará con los siguientes subcomités técnicos, en calidad de grupos de trabajo interinstitucional, encargados del diseño e implementación de la política pública de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas".



dificultades en el cumplimiento de estas líneas de acción, situación que no permitiría avanzar en la resolución de estas situaciones en pos de la reparación efectiva de las víctimas de despojo en el país.

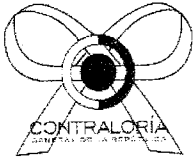
Los productos de las líneas estratégicas y del desarrollo de las acciones diseñadas por cada grupo de trabajo son presentadas en forma ambigua, por ejemplo, actas de reunión o jornadas de trabajo de capacitación, lo cual no se concibe como un producto asociado al cumplimiento de la acción. Esta situación no permite establecer los avances efectivos en el cumplimiento de cada una de las acciones diseñadas en el POA.

En su gran mayoría los avances del primer trimestre del 2014 presentados en la plenaria del Subcomité de restitución de tierras del 14 de mayo de 2014, son muy similares a los presentados en las plenarios del 2013. Lo anterior evidencia que no se hace revisión sistemática sobre la continuidad y el cumplimiento de los logros a corto y mediano plazo de los ejercicios de planeación y ejecución del POA y a los compromisos adquiridos de cada entidad en el marco de las plenarios donde asisten las entidades SNARIV.

- **Hallazgo No. 23 - Participación de las víctimas en el subcomité de restitución de tierras.**

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 194, y atendiendo el principio de participación, establece que se debe existir un protocolo de participación, como el mecanismo por medio del cual el Estado garantiza en condiciones de igualdad y equidad, la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación y seguimiento al cumplimiento de la ley. De tal modo que las instancias y entidades públicas responsables de la implementación de la ley 1448, tengan en cuenta las observaciones presentadas por los miembros en cada uno de los grupos de trabajo que componen el subcomité de restitución de tierras.

De acuerdo con el desarrollo de las dos plenarios del subcomité de tierras de 2014, y teniendo en cuenta la metodología de intervención de los representantes de la mesa nacional de víctimas, de acuerdo con lo manifestado por estos últimos en el Subcomité de restitución de tierras realizado el pasado 14 de mayo de 2014, la CGR observa que es importante garantizar la participación efectiva y cualificada de los representantes, de manera directa en cada uno de los grupos de trabajo, de tal manera que puedan recoger elementos suficientes y pertinentes sobre las acciones y lineamientos propuestos desde cada secretaria técnica.



c. Componente de seguridad en el proceso de restitución de tierras

En el marco de la política pública de restitución de tierras, es muy importante las condiciones de seguridad para los avances en la implementación de la ley; la seguridad efectiva es un componente transversal, desde el proceso de inclusión en el registro de tierras, la focalización a nivel macro y micro, hasta las etapas administrativa judicial y posfallo, donde los protocolos de acompañamiento y criterios de inclusión de las zonas a restituir, dependen de una articulación armónica y eficaz por parte de la UAEGRTD, la Unidad Nacional de Protección y el Ministerio de defensa, de tal manera que se ofrezcan garantías de seguridad para los reclamantes de tierras, los funcionarios y entidades intervinientes en la política pública, en un contexto continuo de conflicto armado.

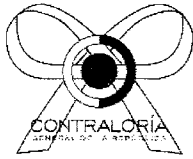
La Contraloría general de la república ha considerado importante analizar la capacidad y articulación de las entidades que lideran el tema de seguridad en el proceso de restitución de tierras: El Ministerio de defensa nacional y la Unidad Nacional de Protección. En este sentido se hicieron algunos requerimientos y consultas sobre los protocolos de actuación, las problemáticas y dificultades en la articulación con otras entidades como la UAEGRTD y algunas acciones de mejora que adelantan para dar cumplimiento a sus funciones.

1) La focalización para la restitución de tierras

A partir de las entrevista y reuniones con el Observatorio de Restitución de Tierras y Desminado Humanitario del Ministerio de Defensa Nacional, que guardan relación con la gestión adelantada por la UAEGRTD en relación con la articulación y coordinación institucional en el proceso de la macro focalización se hacen algunas conclusiones.

La macro focalización se evalúan en el marco del Consejo de Seguridad Nacional, allí se convoca cada entidad para que entreguen información pertinente sobre el tema de seguridad.

Desde el sector defensa se instauran dos instancias una encargada de la inteligencia y otra encargada de la parte operativa. Una es el C2IRT Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, allí se integra la información de inteligencia de la Fuerza Pública, las apreciaciones de seguridad de la Policía Nacional se refieren con delincuencia urbana y las de las Fuerzas Militares tienen un contexto más dirigido a lo rural. El CI2RT, es una mesa de trabajo interinstitucional, a nivel central se encuentra liderado por la Dirección de Inteligencia de la Policía y a nivel regional se lidera por las regionales de la policía en todo el país. El Ministerio de Defensa, llega con información desde una



perspectiva nacional, se analizan las zonas según los criterios índices de despojo, y condiciones de dignidad.

El Ministerio de Defensa conceptúa con determinados colores sobre la situación de seguridad en la zona: El color rojo es mayor hostilidad, (presencia de Fuerzas de Tarea), en zonas naranja se ha logrado reducción de la violencia, el color amarillo se refiere a que se encuentra en tránsito y el verde donde no hay riesgos, pero aclarando que el riesgo nunca es cero, por eso la Fuerza Pública debe continuar ejerciendo control territorial y desarrollando operaciones en terreno. Es precisamente en el escenario del Consejo de Seguridad Nacional, donde se decide la macro focalización, con la participación del Ministerio de Justicia, Agricultura (UAEGRTD) y demás entidades participantes del SNARIV.

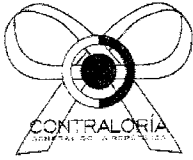
Así las cosas y una vez macro-focalizada la zona, se realiza el proceso de micro focalización el cual es decidido por la UAEGRTD, para lo que solicita apreciaciones de seguridad al Ministerio de Defensa, quien a través de la secretaria técnica de los CI2RT, se encarga de emitir un criterio orientador sobre la apreciación de seguridad. Finalmente, en la instancia de los Comités Operativos Locales se toma la decisión de micro focalizar y de acompañamiento.

Para emitir las apreciaciones de seguridad se realiza un mapa de prevención de seguridad, el cual es el resultado del análisis de las siguientes variables: Lugar donde se desarrollará la Restitución de tierras, homicidios contra participantes del proceso, amenazas contra participantes del proceso, alertas tempranas, presencia FARC, presencia ELN, presencia BACRIM, acciones FARC, acciones ELN, acciones BACRIM, zona de cultivos ilícitos, planes armados, tasa de homicidios, desplazamiento humano forzado, explotación ilícita de yacimientos mineros.

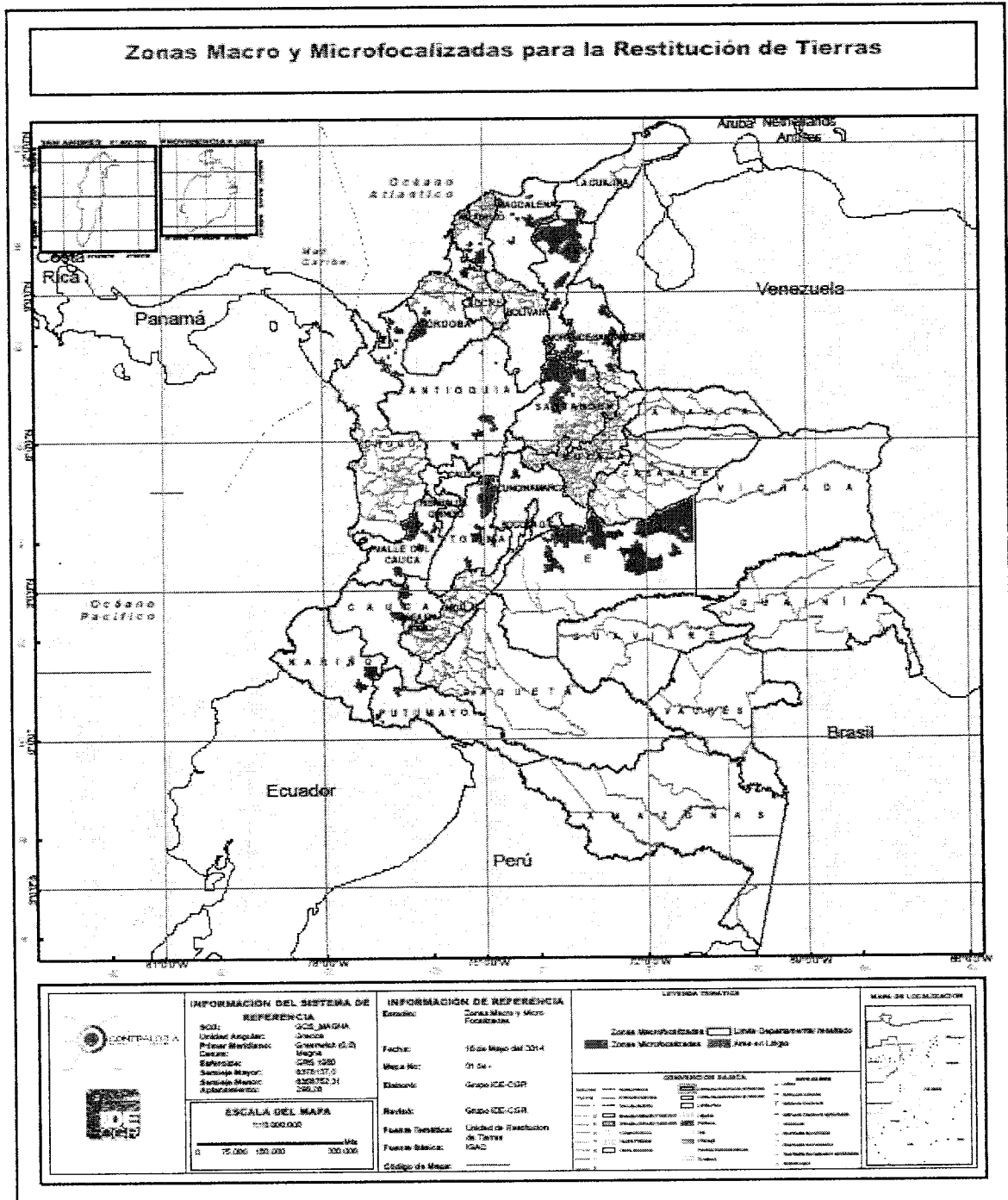
De acuerdo con la información digitalizada por la Unidad de Tierras de los polígonos de las áreas macro y microfocalizadas para realizar la intervención en restitución de tierras, se calcula que las primeras suman un área de 42.404.440,94 has, lo cual representa el 37,1% de la superficie del país.

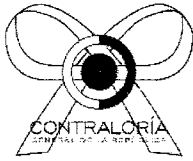
Por su parte, han sido microfocalizadas mediante acto administrativo de la UAEGRTD, 195 zonas que alcanzan un total de 4.320.952,1 has, es decir el 10,2% de las áreas macrofocalizadas, con un promedio de 22158,7 has por zona microfocalizada.

El Ministerio de Defensa afirma que no puede direccionar el trabajo de la Unidad de Restitución de Tierras o impedir que adelante actividades en determinados lugares, aunque se miran índices de despojo, y se presentan muchas solicitudes en zonas rojas, la UAEGRTD decide iniciar en estas zonas porque es donde más solicitudes se presentan y quiere que la Política de Restitución de Tierras impacte. Sin embargo, se observan zonas que están en verde o consolidadas, como es el



caso del eje cafetero, algunos municipios de Cundinamarca y Boyacá, donde la Unidad afirma que no tiene suficientes solicitudes para empezar el proceso.





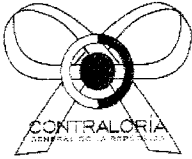
2) La seguridad en la etapa administrativa, judicial y post-fallo

El Ministerio de Defensa afirma que ha adelantado un control territorial de las zonas microfocalizadas en procura de realizar acompañamiento en las etapas administrativa y judicial, y posteriormente cuando las personas retornan. Pero refiere que la capacidad de las fuerzas armadas no es suficiente y depende de lo que sucede en el territorio. Resaltan que tienen poca capacidad en recursos humanos para el tema de la restitución. Se ha enviado un plan de necesidades a la Policía y al Comando General de las Fuerzas Militares, para solicitar el fortalecimiento del recurso humano, esto teniendo en cuenta que muchas veces se incorpora más personal pero no va destinado a restitución de tierras. Por ejemplo los EMCAR que son carabineros y no existen caballos, ESMOR Escuadrones Motorizados, que no han sido dotados con motos. En definitiva se cuenta con poca capacidad por parte de la fuerza pública. El Ejército por su misionalidad realiza control territorial en las zonas de restitución y presta seguridad a la Policía en segundo y tercer anillo.

Además el ministerio de defensa considera desarticulación entre la UAEGRTD y la fuerza Pública en tiempos y objetivos para el acompañamiento. También es difícil el acceso al territorio. Es un tema difícil por el riesgo que presenta del acompañamiento. Se refiere el caso de Urabá, Tibú, y el Catatumbo, no se puede entrar a hacer el proceso de restitución porque aún son zonas no consolidadas. Sin embargo, la Unidad ha decidido entrar y las Fuerzas han realizado los acompañamientos. El ministerio de defensa advierte el caso de 24 familias en Tolima que no quieren retornar, han manifestado que no retornan porque sienten que serán revictimizadas, esto es porque el municipio de Ataco aun no cuenta con las condiciones de dignidad y seguridad favorables, pero aun así la Unidad adelanto los procesos.

El Ministerio de Defensa, hace referencia a la falta de voluntad política por parte de Alcaldes y Gobernadores, ya que no solo se trata de un tema de seguridad. Lo que se busca es sostenibilidad en los ámbitos económicos para que exista sostenibilidad y consideran que se debe tener un plan de consolidación donde se establezcan proyectos productivos, se mejoren las vías, se garantice la prestación de servicios de salud, servicios públicos, etc. Esto no está sucediendo porque los Comités de Justicia Transicional no están siendo convocados por los Gobernadores y Alcaldes. Teniendo en cuenta esto se ha solicitado que desde el momento que se microfocalize las zonas a restituir se convoquen los Comités de Justicia Transicional, para garantizar el éxito de la ley.

Para el sector defensa la seguridad en terreno no es solo potestad de la Fuerza Pública, se trata de sostener la seguridad integral, que las personas cuenten con las mejores condiciones para permanecer en estos lugares. Expone el caso de la



construcción de vías, que no es competencia directa de los Batallones de Ingenieros, sin embargo en muchos lugares se está exigiendo que los Batallones construyan vías y puentes. Consideran que la Restitución de Tierras es una política de todas las entidades del Estado desde el concepto de seguridad integral. Solicita una capacitación de los Jueces, porque existen órdenes que la Fuerza Pública no puede realizar, caso destrucción de maquinaria de minería legal, creación y construcción de batallones de alta montaña, entre otras.

El Observatorio de Restitución de Tierras y Desminado Humanitario del Ministerio de defensa, ha priorizado alguna zonas donde se requiere coordinación interinstitucional urgente, les Preocupa que algunos Jueces promiscuos municipales encargados de la entrega material del predio, desconocen el contexto de la ley.

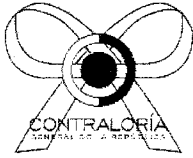
El Ministerio considera que le parece difícil cumplir y acompañar las medidas cautelares en territorios étnicos ya que desborda la capacidad institucional para garantizar la seguridad en estos territorios.

Por otra parte, esta cartera afirma que no hay criterios objetivos para definir las amenazas a líderes reclamantes de restitución de tierras, pero paralelamente consideran preocupante el tema de panfletos en los territorios donde se realiza el proceso de restitución. Afirma que se han empezado a trabajar en mesas interinstitucionales con la Fiscalía, UNP, Policía Nacional, Ejército; pero si no hay pruebas de amenazas no hay pronunciamientos directos a responsables.

El sector Defensa considera necesario que los Jueces especializados en restitución de tierras comprendan el contexto en el territorio y la misionalidad de la Fuerza Pública. En el caso de los Comandantes la capacitación es complicada sobre todo por la rotación, entonces hay que hacer una capacitación permanente.

3) Desminado humanitario y la restitución de tierras.

El observatorio considera que el tema de las minas antipersonales y las acciones de desminado que adelanta la fuerza pública, para el proceso de restitución de tierras, explican que el ministerio adelanta dos líneas de trabajo: Una es el Desminado Humanitario y la segunda se refiere otra el Desminado Militar, desde el 2005 se desarrollan operaciones de Desminado Humanitario, actualmente se cuenta con 9 pelotones, 8 de Ejército y 1 de infantería de marina, esto son 360 hombres aproximadamente que hacen presencia en 7 municipios del país, pero esta es una capacidad muy pequeña y solo pueden entrar a zonas consolidadas, en este sentido falta capacidad en recursos humanos físicos, sin embargo se han realizado un ejercicio de priorización, junto al PAICMA, donde se evalúan variables y se conceptúa las condiciones de seguridad en VERDE. Se revisan aportes de



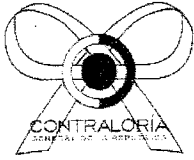
consolidación de restitución de tierras y de minas, bases de datos de incidentes de minas, entre otras. Según estos estudios se han priorizado 19 municipios, también se trabaja con organizaciones internacionales para el desminado humanitario. La OEA hace un monitoreo de las acciones y la procuraduría realiza un concepto.

La propuesta del Ministerio de Defensa es priorizar para temas de Restitución de Tierras en zonas verdes, para que la ley avance. La UAEGRTD ha entendido esto y ya existe un municipio piloto, para empalmar desminado y restitución de tierras en el municipio de Samaná, Departamento de Caldas. Consideran que la principal dificultad es que hay resiembra de minas, y siempre se innova con artefactos nuevos.

Para el observatorio es muy preocupante es que retornen víctimas a zonas con presencia de minas. Comenta que la capacidad de las Fuerzas Militares es muy limitada para el desminado humanitario, sin embargo es una labor que se fortalecerá a futuro, y se están logrando alianzas con entidades internacionales; se adelanta el desminado humanitario actualmente en los municipios de Nariño y San Rafael (Antioquia) con el acompañamiento de la organización civil “The Halo Trust” y que los empleados de esta organización son personas residentes en estas poblaciones. Este desminado humanitario y de acuerdo a los Estándares Nacionales de Desminado Humanitario y al concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, solo puede llevarse a cabo en zonas consolidadas, con el concepto de seguridad verde, es decir con condiciones seguras de accionar.

El Ministerio de Defensa y el Observatorio se está realizando un mapeo sobre que municipios cuentan con las condiciones de seguridad requeridas para realizar actividades de desminado humanitario; esta información se utilizará en el ejercicio de priorización municipal que se realiza de manera conjunta con el Programa Presidencial de Acción Integral Contra Minas Antipersonal (PAICMA) y la Inspección General de las Fuerzas Militares, donde se incorpora información de restitución de tierras, víctimas, consolidación y alertas tempranas. Señala que desde el mes de enero de 2014, los dos temas Restitución de Tierras y Desminado Humanitario, se unificaron en el Observatorio, con el fin de fortalecer y unificar criterios en las dos políticas.

La Unidad de Restitución de Tierras, generalmente debe atender los lugares donde mayor número de solicitudes se presenten, pero debe tenerse en cuenta que generalmente estos lugares están en rojo, en término de condiciones de seguridad, o que quiere decir que el nivel de hostilidades es alto y existe presencia de Organizaciones Armadas al Margen de la Ley. Algunas zonas verdes o con condiciones de seguridad favorables, se encuentran en Antioquia, donde también existen solicitudes de Restitución de Tierras y donde se desarrollan operaciones de Desminado Humanitario, comenta que el desminado humanitario realizado



tanto por las organizaciones civiles como por las Fuerzas Militares lo monitorea la OEA, que ejercen monitoreo externo a las operaciones en terreno. Para hacer un trabajo de desminado humanitario se necesita que la zona tenga el criterio de verde en condiciones de seguridad.

Al respecto la CGR partiendo de la base de que el componente de seguridad de los territorios, se constituye en el principal aspecto para la definición de las áreas a intervenir, realizó un ejercicio con uno de los fenómenos de mayor impacto, como lo es la presencia en el territorio rural de minas antipersonales. En este sentido, se tomó la información²⁸ a nivel municipal de cuatro variables como son: el número de civiles heridos, civiles muertos, militares heridos y militares muertos por este tipo de artefactos, encontrando este tipo de eventos en 464, 248, 223 y 312 municipios respectivamente.

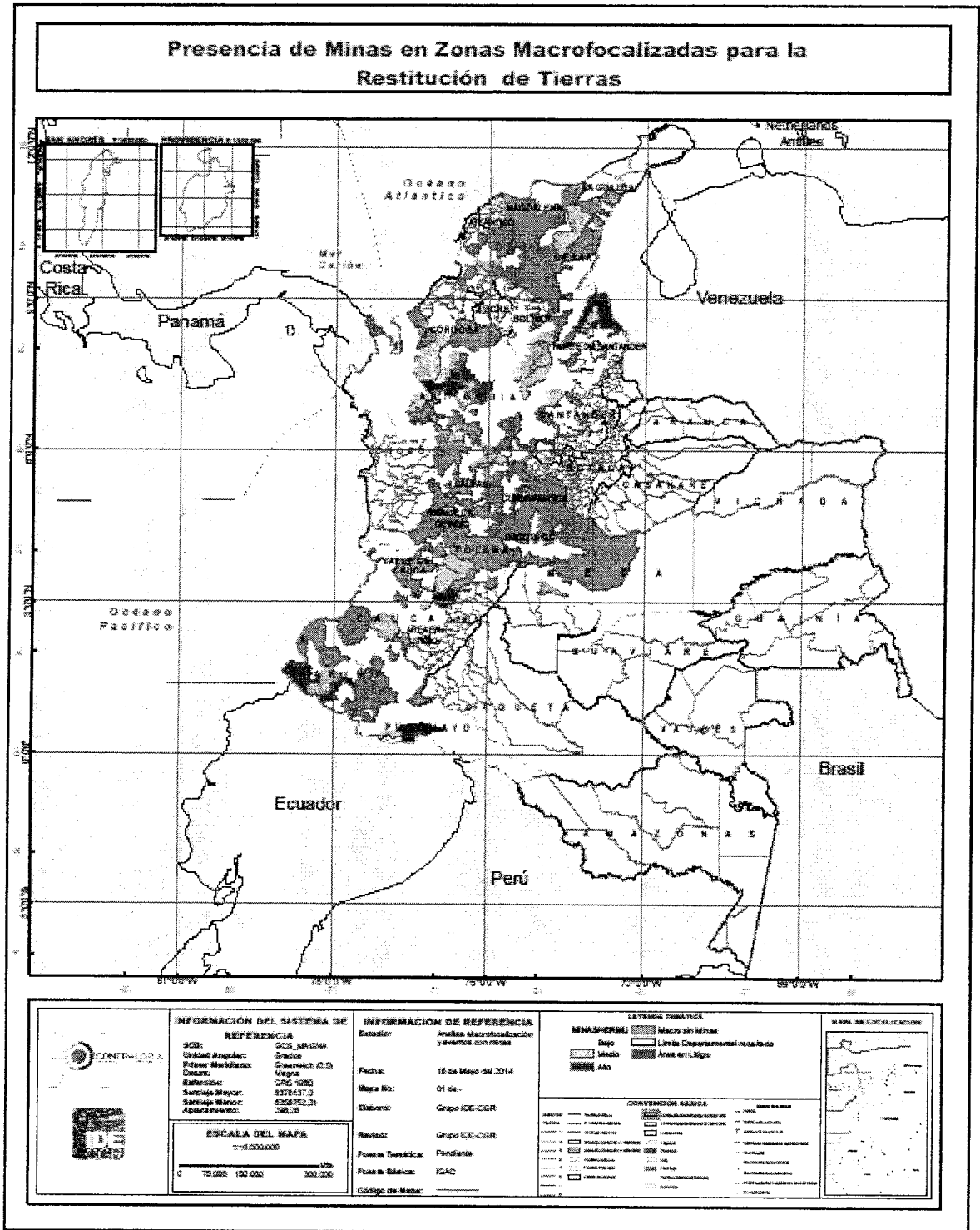
Con estas variables y utilizando la técnica estadística de componentes principales, se construyó un indicador²⁹ que permite explicar, mediante la correlación de las varianzas de las variables seleccionadas, el impacto que a nivel municipal tiene la presencia de las minas antipersonales y de esta manera, ordenarlos de mayor a menor.

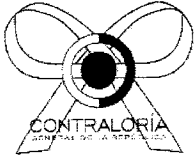
En el mapa presentado a continuación se realizó el cruce de las áreas macrofocalizadas contra la presencia de minas en los diferentes municipios, determinando cuatro grupos a saber: sin minas, bajo, medio y alto riesgo.

De este ejercicio y en comparación con el mapa anterior de zonas microfocalizadas frente a macrofocalizadas, se infiere que un área importante de estas últimas, tendría la posibilidad de ser objeto de intervención para la restitución, haciendo la claridad que solo se está teniendo en cuenta uno de los factores para garantizar la seguridad de estos territorios.

²⁸ Vicepresidencia de la República, histórico a 2011

²⁹ El indicador se denominó MINASHERMU





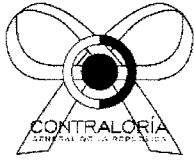
4) La seguridad de reclamantes de tierras, funcionarios y jueces especializados en restitución de tierras.

En los artículos 31 y 32 de la Ley 1448 de 2011 se orientan las responsabilidades de la UNP, en virtud a las cuales adopta mecanismos para ofrecer protección a víctimas de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, a la población desplazada y en especial a líderes reclamantes de tierras para los cuales se han establecido dos procesos: El de la Presunción Constitucional de Riesgo y el de la ruta inicial para atención a víctimas desde el nivel local y regional, como se especifican las entidades participantes en la estrategia de protección del Gobierno Nacional. La primera se activa en la medida que la víctima manifieste encontrarse en riesgo extraordinario o extremo considerada amenaza cierta hasta cuando no sea desvirtuada por el estudio de riesgo, caso en el cual el director de la UNP adopta medida de Trámite de Emergencia.

La UNP cuenta con un protocolo de protección en el cual se establece la calificación del riesgo de la población objetivo, en este sentido se configuran tres categorías de riesgo: Ordinario al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; riesgo extraordinario el que se tiene a consecuencia directa de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón al ejercicio de un cargo, y riesgo extremo catalogado como grave e inminente.

La población objeto de protección es variable y se concentra principalmente en dirigentes de grupos políticos y de oposición, gremiales, étnicos, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo, activistas de organizaciones de DDHH, defensores de DDHH de víctimas, sindicalistas, miembros de misiones médicas, testigos en casos de violación a derechos y de infracción al DIH o víctimas de violaciones a los DDHH y al DIH incluyendo población desplazada y reclamantes de tierras, periodista y comunicadores sociales, servidores o ex servidores públicos que hayan tenido o con responsabilidad de diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz, dirigentes de grupos armados desmovilizados en los años 1994 y 1998, dirigentes de la UP y PCC, apoderados o profesionales forenses con participación en procesos judiciales por violaciones de DDHH y DIH, docentes y en general servidores públicos.

Las amenazas a reclamantes de tierras reportadas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD, son informadas vía electrónica a la Unidad Nacional de Protección – UNP, con lo cual se inicia la ruta de protección y dar cumplimiento al Decreto 4912



de 2011 para activar la presunción constitucional del riesgo, y si es del caso, adoptar medidas necesarias de protección en virtud de la condición de víctima. Igualmente, a través de la “Mesa Interinstitucional Técnica para el Seguimiento a Investigaciones de Restitución de Tierras” que lidera la Dirección Nacional de Fiscalía y en donde se hace seguimiento a las medidas adoptadas para los reclamantes. En este espacio la UNP se articula con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, la UAEGRTD y la Policía Nacional, otra instancia de articulación es el “Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras” CI2RT, espacio donde la UNP es invitada para aportar y exponer los casos de amenazas a reclamantes.

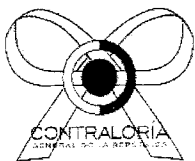
En materia de coordinación se han logrado avances, cómo identificar en número y tipo de las amenazas y realizar seguimiento con el Ministerio de Defensa, la URT, la UNP y la Fiscalía; la UNP no ha tenido experiencias de afectación directa relacionadas con asesinatos de protegidos en razón a una causa derivada de la reclamación de tierras, aun cuando se dieron dos casos donde se salvó la vida del protegido gracias a los chalecos antibalas.

En cuanto a la inquietud sobre la coordinación entre el nivel central de la UNP y sus Unidades Territoriales, se informa que el trabajo se adelanta desde el nivel central y se canaliza mediante las unidades y otras instituciones como las Unidades Territoriales de Restitución para dar apoyo en la región. En estos casos se cuenta con acciones de articulación con URT, la UARIV, Unidad Especial de Restitución de Tierras y de Antiterrorismo de la Policía.

Para el caso de la protección de jueces se adelantan estudios y análisis desde la UNP, no obstante cada entidad adopta su esquema de protección de acuerdo a lo establecido en el Decreto 4912 de 2011 y a la Ley estatutaria de administración de Justicia, como por ejemplo con el CS DE J se han desarrollado acciones para evaluación de riesgos. Respecto a los análisis de contexto la UNP cuenta con mapas de riesgo, informe de riesgos y actividades de grupos delictivos elaborados por otras entidades que son tomados por los analistas de riesgo para enriquecer los criterios de las evaluaciones y decisiones en las medidas de protección.

En la recepción del caso se evidencia la articulación entre la UNP y la URT que le reporta vía electrónica para que la primera adopte medidas urgentes si se requiere de acuerdo a la condición de víctima, el caso también puede llegar a través del Ministerio Público o por petición directa del afectado.

Sobre el proceso de protección a las víctimas reclamantes de restitución, una vez se presenta la solicitud o se da a conocer el caso se adoptan las medidas pertinentes, un analista de la UNP realiza la gestión para consolidar la información pertinente y verificar la situación, con las autoridades allí presentes ya sea el



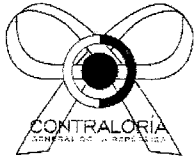
Ministerio de Defensa, Fiscalía, autoridades civiles y religiosas, además se contacta al afectado para precisar detalles; una vez compilada y evaluada la información, esta se consolida en un formato (Matriz) que sirve como instrumento de consulta y clasificación, tiene tres aspectos amenaza, vulnerabilidad y riesgo que se maneja con enfoque diferencial a través del Grupo de Valoración Preliminar, órgano interinstitucional, quien con base en los insumos del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información – CTRAI, compuesto por analistas civiles y de policía – se pronuncian frente al nivel de riesgo y ponderarlo en ordinario, extraordinario o extremo.

Según la UNP presentan casos donde el proceso es demorado por las dificultades de contactar a las personas víctima de amenazas, pero por lo general puede llegarse a dos meses, hay situaciones que se presentan desistimientos a la solicitud, la mayor dificultad corresponde a inconvenientes para contactar a los solicitantes en zonas de difícil acceso para lo cual se ha tenido valiosa colaboración de las unidades territoriales de la Unidad de restitución y la Defensoría.

En el caso de los asesinatos que se han presentado, un aspecto grave considerado como un cuello de botella, en donde ha hecho falta elementos de prevención y una acción conjunta con la fiscalía con la que se presentan muchos retos a superar y que se han venido dialogando para superarlos, en tal sentido existen dificultades en materia de justicia, si bien se ha avanzado en la disposición de un equipo al interior de la Dirección Nacional de Fiscalías que se encarga de los casos vinculados con reclamantes de tierra, requiere avanzar en aspectos de investigación y de impunidad. En el tema de la prevención no hay una intervención directa de UNP y la responsabilidad mayor recaen en el Ministerio del Interior, la inteligencia de la policía judicial y una acción civil conjunta con las organizaciones civiles intervinientes.

Referente al tema de la reubicación de personas con amenaza la situación es compleja y no se cuenta con medidas suficientes, respecto a la sostenibilidad de las personas en nuevos sitios de ubicación, prestar acompañamiento y condiciones económicas y sociales para sostenerse.

Un aspecto que llama la atención es el relacionado con la prevención que no cuenta con una política de Gobierno orientada a la reconstrucción del tejido social, el proceso de restitución conlleva a conflictos de tipo horizontal con delicados problemas de riesgo entre reclamantes, se desestabiliza la convivencia social requiriéndose incentivar la capacidad de resolución de conflictos y elevar las competencias ciudadanas en busca de una reconciliación entre víctimas y victimarios. Sobre este aspecto la UNP no tendría competencia directa, correspondiéndole al Ministerio del Interior relacionado con DDHH y DIH. Si bien



la UNP para la prevención no tiene convenios con otras instituciones, si establece redes para actuar en lo pertinente.

La UNP ha adelantado jornadas de socialización y divulgación entre las víctimas sobre los derechos en caso de amenazas y como acceder a la solicitud de protección, en 7 departamentos mediante los Subcomités de prevención y protección, en ocasiones han llegado a municipios y se cuentan con protocolos para rutas de protección, cartillas y se atiende con un enfoque diferencial.

En caso de la situación presupuestal, si bien la UNP ha pasado por limitaciones, se han dado adiciones presupuestales por el Ministerio de Hacienda Para la atención de medidas de protección colectivas se han dado casos puntuales como en Jiguamiandó y Curvaradó y en zonas colectivas con sustento individual en líderes en algunas regiones. En general hay intereses para mover las personas reclamantes, ya sea por bandas criminales u otros actores interesados en sus negocios y otros que se infiltran para crear sensación de inseguridad y torpear el proceso.

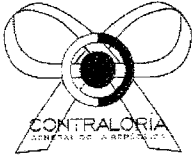
d. Seguimiento a las observaciones realizadas a las entidades en el nivel central durante auditoría practicada a la vigencia 2012-2013 sobre articulación interinstitucional.

De acuerdo a la recopilación y seguimiento de las observaciones hechas en el 2013 para la vigencia de 2012 a las instituciones en el marco de la auditoría regular y actuaciones especiales adelantadas a la Ley 1448 de 2011 en el componente de Restitución de Tierras, a continuación se presenta un análisis a las respuestas de las entidades del orden nacional sobre los avances y acciones de mejoras en cada una de las temáticas priorizadas.

UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP

Mecanismos de protección a víctimas

Las amenazas a reclamantes reportadas a la UAEGRTD (Unidad de Tierras UT) son informadas vía electrónica a la Unidad Nacional de Protección – UNP, con lo cual se inicia la ruta de protección y dar cumplimiento al Decreto 4912 de 2011 para activar la presunción constitucional del riesgo, si es del caso, adoptar medidas necesarias de protección en virtud de la condición de víctima. Igualmente, a través de la “Mesa Interinstitucional Técnica para el Seguimiento a Investigaciones de Restitución de Tierras” que lidera la Dirección Nacional de Fiscalías y en donde se hace seguimiento a investigaciones a reclamantes; la UNP se articula con la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, la UT y la Policía Nacional con la que además de la mesa, hace



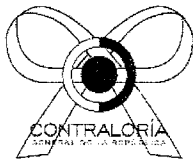
articulación con el “Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras” CI2RT, espacio donde la UNP es invitada para aportar en casos de amenaza a reclamantes.

La UNP cuenta con un protocolo de protección en el cual se establece la calificación del riesgo de la población objetivo, ya sea ordinario al que están sometidas todas las personas en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; riesgo extraordinario el que se tiene a consecuencia directa de las actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias o en razón al ejercicio de un cargo, y riesgo extremo catalogado como grave e inminente. La UNP no elabora mapas de riesgo que caracterice zonas, solo hace uso de los insumos proporcionados por la Dirección de Inteligencia de la Policía que ayudan a la identificación contextos y elaborar estudios de casos individuales y responder a lo indicado en el Decreto.

La población objetivo esta conforma ampliamente, encontrándose dirigentes de grupos políticos y de oposición, gremiales, étnicos, representantes de organizaciones de población desplazada o de reclamantes de tierras en situación de riesgo extraordinario o extremo, activistas de organizaciones de DDHH, defensores de DDHH de víctimas, sindicalistas, miembros de misiones médicas, testigos en casos de violación a derechos y de infracción al DIH o víctimas de violaciones a los DDHH y al DIH incluyendo población desplazada y reclamantes de tierras, periodista y comunicadores sociales, servidores o ex servidores públicos que hayan tenido o con responsabilidad de diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz, dirigentes de grupos armados desmovilizados en los años 1994 y 1998, dirigentes de la UP y PCC, apoderados o profesionales forenses con participación en procesos judiciales por violaciones de DDHH y DIH, docentes y en general servidores públicos.

Ruta de Protección

En el territorio antes de llegar a la UNP se tienen dos instancias, la primera en el nivel local a través de las Secretarías de Gobierno o Interior de las Alcaldías Municipales donde se evalúa el riesgo y posteriormente mediante el Comité de Justicia Transicional recomendar las medidas, en caso de requerirse medidas adicionales y el municipio no cuente con la capacidad de darlas, se dirige a la administración departamental a la Secretaría de Gobierno o del Interior, donde se le hace un estudio por el CJT y se implementen, y si llegase aún a medidas adicionales se pasa a la UNP para activar la ruta de protección establecida (dando mérito a lo establecido como subsidiaridad y complementariedad). Para el caso de los reclamantes de tierras, se establece un tratamiento especial por la importancia que posee esta población en el trabajo que lidera el Gobierno nacional en reparación y restitución.



En la recepción del caso se evidencia la articulación entre la UNP y la URT que le reporta vía electrónica para que la primera adopte medidas urgentes si se requiere de acuerdo a la condición de víctima, el caso también puede llegar a través del Ministerio Público o por petición directa del afectado.

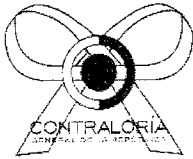
A marzo de 2014 la UNP ha recibido 1145 solicitudes de las cuales 570 se hicieron por la UT y 575 reportadas por otras entidades en las que se encuentra la Defensoría del Pueblo, la mayor dificultad corresponde a inconvenientes para contactar a los solicitantes en zonas de difícil acceso para lo cual se ha tenido valiosa colaboración de las unidades territoriales de la UT y la Defensoría.

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS – UAEGRTD

Frente a los mecanismos de articulación con otras entidades para la recepción de solicitudes de inscripción por otras instancias, la URT indica que se ha habilitado 22 oficinas en 17 departamentos, se han adelantado jornadas de campo en zonas rurales, ciudades, veredas y diversos lugares para dar una mayor facilidad en la afluencia de las víctimas y en la recepción de las solicitudes. Además, considera importante contar con un referente de ubicación geográfica preliminar del predio y con apoyo técnico catastral, topográfico o áreas afines con el fin de contar con los elementos mínimos que debe contener la solicitud de inscripción en el registro, información que se completa y profundiza con el objeto de lograr plenamente la identificación física y jurídica como lo señala la ley.

De la misma manera, se aduce que en el escenario de recepción se cuenta con las posibilidades de atender al solicitante con asistencia social para brindar soporte emocional en caso de requerirse, en general debe brindarse un apoyo interdisciplinar con otras entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que maneja el Formulario Único de Declaración y diligenciado por el Ministerio Público que contiene información sobre abandono y despojo de tierras y se remite a la URT, igualmente, se cuenta con el enlace de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y las Comisiones de Restitución de Bienes que han remitido a la Unidad la información que se ha incorporado al sistema.

En cuanto a los mecanismos para recepcionar las solicitudes de los reclamantes de tierras que se encuentran fuera del país, se orientan a lograr el ingreso al registro, garantizar el trámite de las solicitudes, la comunicación del reclamante y dar respuesta del proceso a la víctima. Se determinó la ruta de acceso a la restitución y el papel de los consulados en la misma, con los cuales se adelantaron acuerdos y se llevaron a cabo varias acciones y ejercicios para poner



a tono el proceso con ellos. Igualmente, se cuenta con un acuerdo entre la Cancillería y al Unidad para dar respuesta a las solicitudes presentadas en los Consulados, así esté, o no el Registro en línea.

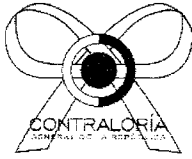
Se elabora la Guía de Orientaciones Generales sobre Atención, Asistencia y Reparación a Víctimas en el Exterior en el marco de, la Ley 1448 de 2011 y legislación complementaria, el resultado de un trabajo de todas las Direcciones de la Unidad para las Víctimas, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad de Restitución de Tierras. Las orientaciones se dirigen a las entidades encargadas de aplicar la ley en el exterior para que las víctimas sean inscrita y acceda a las medidas otorgadas, a señalar el procedimiento de retorno o reubicación y las medidas de atención, asistencia y reparación a las cuales las víctimas tienen derecho en territorio nacional.

El documento preliminar fue socializado con las entidades del SNARIV y con las organizaciones nacionales e internacionales a finales del 2013 a partir de lo cual se obtuvieron elementos para ajustar y definir una posición institucional. La Guía no es el final de la ruta, marca el comienzo de la atención, asistencia y reparación a las víctimas que se encuentran en el exterior y se prevé la socialización en el 2014.

Sobre el número de solicitudes de ingreso a registro recibidas por otras entidades, algunas no cumplen con los requisitos mínimos del artículo 8 del Decreto 4829 de 2011, son reportados como casos remitidos por otras entidades para ser considerados en la etapa administrativa, a febrero de 2014 se han recibido 18.306 solicitudes provenientes de varias entidades (Cuadro 13).

Cuadro 13
Número de solicitudes de ingreso al registro de tierras a febrero de 2014

Entidad	Número de solicitudes
Unidad de Víctimas	14.778
Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cesar, Choco, Córdoba, Magdalena, Nariño, Santander, Sucre y Valle	2.327
Corte Constitucional	865
Fiscalía General de la Nación	315
Defensoría del pueblo	73
Procuraduría General de la Nación	10
Presidencia de la República	9
Consejo Superior de la Judicatura	1
Corte Suprema de Justicia	1
Total	18.306



La UAEGRTD ha implementado el procedimiento para la recepción y estudio de estos casos, para su adecuado estudio y evitar duplicaciones y errores en el sistema, recogido en la Circular 006 de 2013 de la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI) y la comunicación conjunta de la Dirección Jurídica y la OTI de fecha 18 septiembre de 2013.

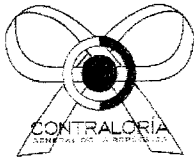
Las principales dificultades se dan por casos que no cuentan con la información requerida en el RTDAF, por ejemplo, la UARIV con el mayor número de remisiones reporta información acopiada en el Formulario Único de Declaración desde donde se extrapolan los datos al Formulario de Solicitud de Inscripción al RTDAF por la Unidad lo que implica tiempo importante para revisión y contraste y en algunos casos se requiere contactar al interesado para ampliar detalles.

Se corre el riesgo de duplicar conteo de solicitudes por situaciones de coincidencia de información del titular y del municipio donde se ubica el predio a restituir ya que la información disponible no permite identificar la duplicidad.

Los datos que captura el RTDAF fundamentales para el adecuado trámite se encuentra que el 100% carecen de información sobre el estado del titular (vivo, fallecido, desaparecido, secuestrado); 97% sin información del Número Predial o Cédula Catastral; 98% sin información sobre las pretensiones del titular (formalización /restitución); 93% sin información de Folio de Matrícula Inmobiliaria; 94% sin espacialización preliminar del predio objeto de la solicitud; y 7% sin tipo de afectación (abandono / despojo). Frente a esta situación, la UAEGRTD ha iniciado el estudio, revisión y complementación de estos casos, con particular énfasis en los 2.026 casos que vinieron trasladados y se encuentran en zonas microfocalizadas.

Los mecanismos y acciones de identificación del solicitante y su núcleo familiar para complementar la información faltante en el momentos de las solicitud de restitución se cuenta con convenios interadministrativos con entidades del SNARIV en las que se cuenta la Unidad para las Víctimas con un protocolo de articulación para intercambio de información y con la Registraduría Nacional para tener acceso a base de datos; para el caso de identificar la calidad de la víctima solicitante, se cuenta con acceso a la base de datos de VIVANTO y verificar registros del RUPD o SIPOD, Registro Sistema Información de Justicia y Paz (SIJYP), Certificado Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA administrado por el Incoder, certificado Declaratoria de Desplazamiento o Riesgo del Ministerio Público.

En el proceso del ingreso al RTDAF de la etapa probatoria se solicita información a las entidades que aportan datos asociados a las familias, se cuentan y consultan fuentes alternas como la del SISBEN, información de Juntas de Acción Comunal



de las veredas, afiliación a sistema de salud en el momento del desplazamiento, afiliación de matrículas de niños y niñas en las Secretarías de Educación o Núcleos educativos municipales, afiliación a organizaciones campesinas entre otras en el que se hubiese reportado el núcleo familiar al momento del desplazamiento forzado.

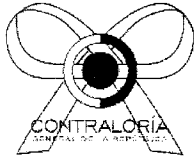
En las etapas posteriores de la solicitud se hace un trabajo conjunto entre la parte social y jurídica con metodologías de recolección de información de fuente comunitaria como recurrir a vecinos, o al mismo titular dando prioridad a la metodología de línea de tiempo, entrevista a profundidad o bien cuando el solicitante o una persona clave referida se encuentre en otra ciudad diferente a la de la Dirección Territorial, se realiza una delegación a la Dirección Territorial para realizar la ampliación de hechos.

Las principales dificultades que se dan en la identificación del solicitante y su núcleo familiar se resumen en que las víctimas no informan sobre su familia para el momento del desplazamiento, sino de la familia actual; las dinámicas familiares y el desplazamiento generan recomposición familiar constituyéndose en un factor de exclusión especialmente para las mujeres que por su estado de vulnerabilidad que no son reportadas por los hombres al momento de la solicitud teniéndose que profundizar las pruebas para demostrar el vínculo

Los núcleos familiares que surgen de sucesiones son más difíciles de identificar puesto que luego del desplazamiento se rompen vínculos familiares haciendo que la ubicación y situación actual sea difícil de indagar; no se cuenta con el acceso a información en tiempo real con otras instituciones que podrán complementar la información, entre ellas el FOSYGA que reportaría los lugares donde ha estado afiliado en el SGSSS o la Registraduría Nacional del Estado Civil que permitiría consultar en línea cédulas y vigencia de las mismas; el desplazamiento genera dispersión de la familia a municipios distintos y casos que el solicitante saben nombres pero no números de documentos de identidad

Para subsanar estas dificultades la Dirección Social de la Unidad construyó una guía de recolección de información y núcleos familiares, con el propósito de brindar lineamientos para aplicar durante la fase de diligenciamiento de la solicitud y en trámites administrativos, que permite la recolección de la información de manera completa, técnica y conducente que se diligencia en la parte de hechos de la solicitud o se añade a través de un genograma como un documento adicional al a solicitud. La Guía fue socializada a los Directores Territoriales y profesionales del área social y jurídica de cada oficina territorial.

En cuanto al Protocolo para la atención de la víctima en la recepción de la solicitud, desde el año 2013 se diseñó, ajustó y actualizó el Protocolo de Atención



Psicosocial para ser implementado en las Direcciones territoriales que busca ser una guía de conceptos y procedimientos con criterios de atención y enfoque psicosocial, diferencial y reparador que oriente en la atención e interacción con las personas víctimas. En marzo de 2014 se socializó el protocolo a los Coordinadores de Atención de las 22 oficinas territoriales, con el fin de realizar un balance sobre la atención que se está prestando en cada oficina y a partir de estos resultados fortalecer el proceso de atención a las víctimas.

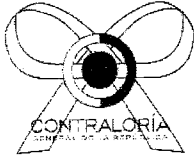
Las estrategias, procedimiento y acciones de divulgación o capacitación para efectos de socializar la Ley 1448/11 se orientan a víctimas, líderes, organizaciones y a entidades.

Para la socialización a las víctimas (líderes, organizaciones) se establecen tres niveles, el primer nivel la información, permite orientar a la víctima en la solicitud, y en todo el proceso administrativo en jornadas comunitarias, a responder a inquietudes y necesidades específicas en atención a la situación particular que presenta ante la entidad

El segundo nivel se cuenta con la sensibilización en la etapa administrativa con recolección de información de la comunidad que tengan relación con el predio o conocimiento del contexto de la zona intervenida antes, durante o después del desplazamiento o despojo previo a lo cual se realiza la sensibilización a los ciudadanos y víctimas para identificar la ruta de restitución, el modo de acceder a la política, cumplimiento de requisitos, derechos que les asisten en el marco de la ley y las formas como pueden participar.

En el tercer nivel la capacitación con un proceso sistemático con un nivel de profundidad de los contenidos, para crear capacidades en las víctimas para el acceso a sus derechos y el seguimiento a la política pública durante las etapas administrativa, judicial y de post restitución. La convocatoria a la capacitación se realiza persona a persona para garantizar que los asistentes sean quienes requieren. Se atiende además por demanda sesiones de información o sensibilización con organizaciones sociales. Durante el año 2013 se diseñó la Guía de Sensibilización Sobre el Derecho a la Tierra y la Guía Avanzada Sobre el reconocimiento del derecho a la restitución de la tierra recogiendo las diversas experiencias de las Direcciones Territoriales del trabajo con las víctimas.

La capacitación a entidades con competencia en la que se incluye a funcionarios de la Unidad en los dos niveles de actuación se considera de gran importancia para conocer la ruta de restitución de tierras. Para cada una de las entidades se realiza el diseño de contenidos y metodologías, con la participación de funcionarios de las otras entidades que respondan especialmente a las funciones relacionadas en la Ley 1448 de 2011 dando prioridad al rol que juegan en las



Procuraduría General de la Nación
Protección y promoción de los derechos humanos

etapas del proceso. Para el año 2013 se capacitaron un total de 1818 personas de varias entidades del SNARIV.

Se destaca la capacitación para Personeros Municipales en coordinación con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sobre la cual recae la información a reclamantes, 377 personeros hoy conocen sus competencias en materia de restitución de tierras. Luego de tres años de ausencia la Cátedra Ciro Angarita Barón de la Defensoría del Pueblo volvió a abrirse para capacitar a funcionarios de entidades del nivel nacional de varias entidades entre otras INCODER, SNR, IGAC, Ministerio de Defensa, UARIV, Procuraduría entre otras.

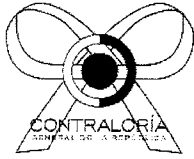
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER.

A partir de la revisión de los documentos y requerimientos de la CGR al Instituto Colombiano de desarrollo rural y la entrevista adelantada a el equipo de implementación de la ley de víctimas, se establecen algunos avances y acciones de mejora del Instituto en la articulación en la ejecución de la política de restitución y la atención a la población victima tal como lo dispone la ley 1448.

La respuesta del instituto se baso en entregar informes de gestión 2012 y 2013, una presentación sobre capacitación en la implementación de la ley de víctimas, y alunas conclusiones de talleres en territoriales sobre la implementación de la ley de víctimas.

También presenta dos convenios con entidades, el 683 con la UAEGRTD y el convenio de cooperación 552 de 2013 con OIM. Frente a los planes de inversión específicos y las fichas BPIN, el instituto señala 6 proyectos específicos: 1) asistencia y atención a la población víctima del desplazamiento, con proyectos de desarrollo rural a nivel nacional. 2) Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional. 3) Implementación del programa de legalización de Tierras y fomento al desarrollo rural para comunidades indígenas a nivel nacional. 4) implementación programa para la recuperación de predios despojados a la nación y a las familias rurales, a nivel nacional 5) Subsidio integral de reforma agraria para la generación de ingresos a la población rural. 6) titulación de baldíos a nivel nacional. Además se presento Plan de acción entidades del nivel nacional del SNARIV con corte febrero 2013. Y documento que presenta la gestión del instituto con la población victima en general y restituida en particular.

Se expone que la política derivada de la ley de víctimas es transversal a todas las dependencias del INCODER y en este sentido el apoyo a la restitución de tierras no es la única actividad que en relación con la ley el instituto adelanta. Los componentes de la ley 1448 en los cuales participa el INCODER son:



- Atención y prevención, básicamente a través del registro de predios en el RUPTA administrado por la subgerencia de tierras rurales.
- Asistencia, sobre todo en lo que corresponde a seguridad alimentaria y generación ingresos en materia étnica.
- Reparación Integral, fundamentalmente en lo que corresponde a restitución de tierras en las temáticas de titulación de baldíos, desarrollo productivo y asuntos étnicos.

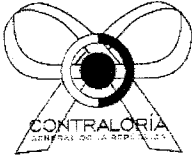
Se tiene establecida una estrategia coordinada desde la oficina de planeación junto con la Gerencia, estrategia que parte de los documentos de planeación del SNARIV y cuenta con los siguientes instrumentos:

- Existe un plan de acción. Documento que se entregó como requerimiento.
- Existe un plan de fortalecimiento 2010 – 2014.
- Existe un plan de armonización del trabajo con las gerencias territoriales del INCODER.
- Existen unos planes de inversión específicos a la población víctima o con actividades asociadas (fichas BPIN).

Cada subgerencia del INCODER designa un enlace para el comité de seguimiento a la implementación de las tareas del INCODER frente a la ley de víctimas. Se reúnen mensualmente para realizar seguimiento a las tareas asignadas. Se cuenta con la certificación de la UARIV para 2012, reportando un cumplimiento del 88% de las metas fijadas. En el SNARIV el INCODER participa de la siguiente manera: Son miembros del subcomité operativo de restitución de tierras, Mesa de tierras, Mesa de monitoreo de fallos de restitución, Mesa de generación de ingresos, Son invitados del subcomité operativo de indemnización, Mesa de acompañamiento a la inversión de la indemnización. participan como invitados del subcomité operativo de prevención y protección, en la mesa tierras y territorios, registro RUPTA.

El INCODER trabaja de manera coordinada y armonizada con la UARIV y la UAEGRTD Participan en la mesa étnica y de casos emblemáticos donde se adecuan para responder a las órdenes de los fallos de restitución de derechos territoriales (cuando estas sentencias salgan). Se aclara sin embargo que el trabajo fuerte del INCODER está en la etapa de post-fallo. Con la UAEGRTD se tiene el convenio interadministrativo 683 relativo a la transferencia de información, donde se definió una ruta y una estrategia para tal fin.

Frente a los fallos de restitución, existen 395 sentencias, de las cuales en 165 relacionan al INCODER a través de 296 órdenes, correspondientes a la



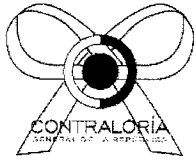
Subgerencia de tierras rurales (224) y a la subgerencia de desarrollo productivo (72).

Las ordenes son relacionadas con actos administrativos de titulación de baldíos, adjudicaciones, nulidades, revocatorias o asignaciones de subsidio integral de tierras. De las órdenes se han cumplido 118 a la fecha. En el INCODER se están identificando los cuellos de botella para el cumplimiento de las órdenes de los jueces agrarios (Ordenes de restitución). En este sentido los retos son los siguientes:

1. Conformar un equipo de respuesta frente a los fallos de restitución, lo cual implica la coordinación de todas las subgerencias. El objetivo es resolver los inconvenientes para su cumplimiento y solicitar aclaraciones a los jueces.
2. Flexibilizar los procedimientos, para lo cual se tienen tres actos administrativos, una resolución interna que define el procedimiento para cumplir las órdenes de restitución de tierras, la segunda relativa a la conformación del equipo intergerencial para el cumplimiento de la ley 1448 y una circular sobre el papel de las Direcciones territoriales en los Comités territoriales de justicia transicional.
3. Por otra parte se conformó un grupo de trabajo para trabajar los aspectos de identificación del predio con la UAEGRTD, el IGAC y la SNR, cuyos directores se están reuniendo mensualmente y los equipos técnicos dos veces al mes.
4. El INCODER participó en la redacción del Documento CONPES mujer víctima y participa de la mesa de trabajo de estabilización socioeconómica con DPS.

De acuerdo con los documento sobre los talleres en las direcciones territoriales, consideran que el plan de trabajo incluye en primer lugar un fortalecimiento a nivel nacional y luego una coordinación con las gerencias departamentales. El INCODER trabaja con el SNARIV en el territorio, pero no se participa de los CTJT. Para la CGR es importante que estén presentes en esta instancia. El INCODER participa en las ferias de servicios que organiza la UARIV. Las reuniones de los subcomités operativos se realizaran en 2014 a nivel territorial. La USAID les ayudó a realizar una capacitación de los funcionarios.

Frente al tema de los opositores. Responde la subgerencia de gestión y desarrollo productivo que con el SIDRA (Este subsidio es otorgado a personas de buena fe afectadas por fallos de restitución), el cual es un nuevo instrumento ágil para subsidiar el acceso a la tierra, se está adelantando pilotos en Catatumbo y Sucre con población "resistente". No hay un plan de trabajo frente al tema de los opositores.



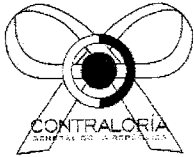
Frente a la adjudicación de baldíos. La adjudicación de baldíos en el marco de un proceso de restitución de tierras está regulada por la resolución 2145 del 2012 del INCODER. Los requisitos de las víctimas para el acceso a baldíos son diferentes a los establecidos en la ley 160 de 1994. Estos requisitos están contemplados en la ley 1448. Hay problemas con el cumplimiento de las órdenes de los jueces pues algunas son sujeto de debate. Se realizara una jornada con los jueces para armonizar ideas sobre la restitución. Dentro de las problemáticas presentadas están: áreas diferentes entre la URT y la sentencia del juez, inicialmente algunos fallos superaban la UAF, algunas órdenes no son claras o son imprecisas, ordenes que no son definitivas, como restituir a la masa sucesoral.

Frente al tema del subsidio integral de tierras. Hay dudas cuando se ordena la restitución y el subsidio integral de tierras al mismo tiempo. El SIT para población desplazada aún se está adjudicando de la convocatoria 2011.

Frente al tema de proyectos productivos. Hay un proyecto de inversión en curso Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural IPDR y los proyectos productivos adjudicados a los beneficiarios del Subsidio Integral Tierras SIT. En cuanto a la pregunta acerca de los programas de asistencia técnica y acompañamiento para los proyectos productivos, se manifiesta que antes de 2013, no se contaba con programas para tal fin, solo se hacía seguimiento a la inversión a cargo de la subgerencia de inversión. En 2013 se publicaron los protocolos que establecen el seguimiento y acompañamiento a la cofinanciación de los proyectos de inversión IPDR y SIT, dentro de los cuales se contempla la asistencia y acompañamiento a los proyectos productivos). En el programa de titulación de tierras se menciona que este no contempla recursos propios para el desarrollo de proyectos productivos, pero se busca que los beneficiarios desarrollen proyectos productivos mediante el programa IPDR.

Se pregunta acerca de los mecanismos de caracterización de la población y de la vocación productiva de los territorios para el desarrollo de proyectos productivos, funcionarios Jecsan Contreras de la subdirección de gestión y desarrollo productivo responde que esta se ha realizado para los beneficiarios de los diferentes programas de adjudicación de tierras del INCODER, que por deuda histórica no han sido beneficiarios de proyectos productivos y que esta se ha hecho a nivel de finca, y está disponible. Se solicita el envío de dicha información.

Se pregunta sobre avances en gestión documental, especialmente en el tema de baldíos (recursos de USAID). No se responde a la pregunta porque no se convocó al personal de Gestión documental y se solicitó hacer los requerimientos de forma directa con ellos. Este requerimiento posteriormente no fue entregado por el Instituto. Esto no permite visibilizar el avance en esta situación específicamente ya



que es uno de los cuellos de botellas que mas se reitera. Se han emitido los Acuerdos 308 de 2003, 311 de 2013 y otra modificación de este último, Como base normativa relacionada con víctimas.

2.2.2.5 Evaluación de la Política Pública de restitución de derechos territoriales

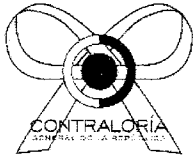
El objetivo de la actuación especial desarrollada por la Contraloría General de la República (CGR) a la política pública de restitución de derechos territoriales derivada de las disposiciones en la materia contenidas en los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 de asistencia, atención y reparación integral para víctimas indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, era evidenciar los riesgos a los cuales se enfrenta la misma, en aras de contribuir propositivamente a la consecución de los objetivos por ella planteados, cuales son: revertir el despojo y garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de estas comunidades víctimas del conflicto armado, con autonomía y libertad.

Partimos de un modelo de seguimiento y monitoreo a las políticas públicas adoptado por la CGR que consiste en el análisis y la evaluación de riesgos. En este sentido los riesgos que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales son múltiples y muy complejos, y derivan de: 1. La normatividad en la materia; 2. la implementación de la política pública y la gestión de las instituciones involucradas; o 3. Fenómenos externos y propios del contexto en el cual se desenvuelve la política.

Este análisis de los riesgos que enfrenta la implementación de la política pública de restitución de derechos territoriales parte de entender que la misma es un primer intento de hacer justicia frente al despojo territorial ocasionado en el marco del conflicto sociopolítico armado que vive el país hace más de seis décadas, el cual ha dejado seis millones trecientas mil víctimas, el 80% de las cuales fueron forzosamente desplazadas, y del cual el 12% pertenecen a pueblos y comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras.

Este marco de análisis también tiene en cuenta que esta política pública se pretende implementar en un contexto de continuación de la violencia generalizada, de masiva violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y de fuertes presiones sobre el territorio de las comunidades étnicas, por parte de agentes nacionales y extranjeros, legales e ilegales, armados o no, con poder económico y/o político, que tienen múltiples proyectos económicos, políticos o militares.

En este sentido se reitera que la CGR entiende la complejidad en la implementación de esta política, y entiende que los riesgos que enfrenta la misma son múltiples y mayúsculos. Como se analizara más adelante, la implementación



de esta política pública implica no solo la coordinación entre las distintas instituciones del orden nacional y local, además de la concertación con las comunidades, sino también la coordinación con otras políticas públicas, todo en aras a superar exitosamente un proceso judicial, el cual no cuenta con antecedentes doctrinarios en el mundo.³⁰ Este proceso judicial en cualquier caso dictaminará una serie de órdenes que deben cumplirse y traducirse en acciones concretas en territorios marcados aún por la guerra y las presiones ya mencionadas. Paralelo a lo anterior, deben implementarse unas medidas de protección del territorio en los casos que así lo ameriten.

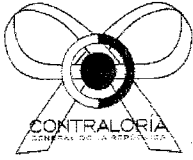
En este sentido, el equipo de seguimiento a la implementación de los decretos ley de víctimas de comunidades étnicas de la CGR encargado de realizar esta actuación especial, decidió implementar el análisis de los riesgos que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales en tres fases: en primer lugar, se decidió identificar los riesgos derivados de la normatividad que define la política pública en cuestión; en segundo lugar, se realizó un análisis de la gestión de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE en adelante) de la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD en adelante) en aras de identificar los riesgos derivados de los mecanismos implementados por esta dependencia para el cumplimiento de las disposiciones emanadas de los decretos ley; y finalmente se hizo un análisis del conjunto de riesgos que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales partiendo de una clasificación de los mismos.

1) Reflexiones críticas sobre el marco normativo de restitución de derechos territoriales

El punto de partida en el análisis de riesgos propuesto, es la lectura crítica de algunas de las disposiciones establecidas en los Decretos ley a la luz de sus implicaciones concretas en la implementación y puesta en marcha de dicha política pública. Para la CGR existen ciertos elementos del marco legal que pueden representar una debilidad o un obstáculo frente a los objetivos que la política pública de restitución de derechos territoriales persigue. Es importante tener en cuenta que si las disposiciones de los decretos son confusas, entonces pueden dar lugar a interpretaciones desfavorables en perjuicio de los sujetos colectivos que acceden al proceso de restitución de derechos territoriales.

Por esta razón, el análisis normativo propuesto tiene como objetivo aclarar los términos procesales y sustanciales, en aras de la efectiva garantía de la restitución de los derechos territoriales de las comunidades étnicas afectadas por hechos de despojo, usurpación o abandono de sus territorios.

³⁰ Lo cual implica que los mismos se irán construyendo caso a caso.



Sobre los términos

Los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 señalan que las medidas de restitución a los que éstos hacen referencia se aplican a las afectaciones territoriales ocurridas a partir del 1 de enero de 1991 y hasta 10 años contados a desde la entrada en vigencia de los mismos. Paso seguido, ambos decretos expresan qué debe ser entendido por afectaciones territoriales.

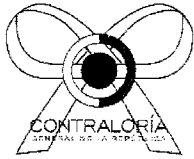
En relación con este aspecto, es pertinente señalar que independiente de la presencia histórica o no de ciertos actores en el territorio, sean éstos legales o ilegales, es claro y se ha hecho evidente en algunos de los expedientes revisados, que existen casos donde la afectación con ocasión de dicha presencia logra concreción con posterioridad a la fecha que indica la ley.

Sobre el particular, se considera que podría resultar desfavorable para las víctimas colectivas, proponer una interpretación restrictiva que se abstenga de conocer y dar trámite a procesos de restitución frente a afectaciones territoriales en el marco de éstos procesos de justicia transicional, cuando los actores que dan lugar a la misma, han permanecido en el respectivo territorio desde antes de la fecha indicada por la ley, aunque las afectaciones se hayan materializado con posterioridad a ella.

Debe ser claro que el límite temporal que indican los decretos ley no hacen referencia a la presencia o llegada de ciertos actores que generan el despojo, usurpación, confinamiento o provocan el abandono del territorio o parte de él, entre otros hechos que generan la respectiva afectación, sino, a los hechos que configuran éstas situaciones que son justamente las que en este caso están amparadas por un proceso de justicia transicional.

Una interpretación en favor de las víctimas colectivas pertenecientes a grupos étnicos, cuyos territorios han estado expuestos a fuertes márgenes de informalidad y a los efectos del conflicto armado con todas sus consecuencias, debe partir por considerar, en aras de la protección de sus territorios, el momento desde el cuál las afectaciones territoriales cobran materialidad real en los mismos acorde a los términos literales de los decretos ley, situación que debe ser objeto de un análisis de fondo y no de mera forma en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales.

Los decretos ley por otra parte, han establecido 60 días para la realización de las caracterizaciones de afectaciones territoriales contados desde la focalización de los casos, término que será prorrogable por un período igual en caso que se



identifiquen controversias y conflictos intra o inter étnicos. Es decir que el término se extiende máximo hasta cuatro meses (120 días)

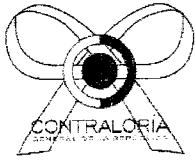
Sin embargo, luego de una revisión detallada de lo que ha implicado para la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE - UAEGRTD) la realización de dichos informes de caracterización en relación con el contenido de los mismos establecido en los decretos ley, y teniendo en cuenta el hecho de que su elaboración implica, tanto una profunda y directa interlocución con las comunidades, como la gestión de información ante diversas entidades que no siempre ha sido oportuna; es posible advertir, que dicho término, no resulta suficiente para satisfacer las expectativas que se han predicado frente al informe en mención, en el entendido que éste es un insumo relevante para la proyección de las demandas de restitución de derechos territoriales y por tanto, un elemento definitivo para la garantía de los derechos territoriales de las comunidades étnicas. Máxime cuando para los casos de controversias intra e inter étnicas se estipula taxativamente un plazo, que desconoce la complejidad y permanencia en el tiempo de los conflictos por el uso y delimitación de los territorios colectivos.

A lo anterior se suma el hecho de que gran parte de los procesos de caracterización deben adelantarse en territorio, lo cual está expuesto a las vicisitudes propias del conflicto armado, las cuales traen unas repercusiones que son difíciles de evitar y que pueden llevar a retardar los ejercicios de recopilación narrativa, descriptiva y probatoria que resultan esenciales para la elaboración de un informe de caracterización acorde a los postulados legales.

En contraste con lo anterior, llama la atención el hecho que para la elaboración del estudio preliminar (previo a la caracterización), los decretos ley establecen un plazo de 30 días que puede prorrogarse de manera indefinida si se tiene en cuenta que el criterio para ello es “cuando las condiciones lo justifiquen”, a pesar de que éste informe es un insumo determinante para la adopción de medidas que podrían requerir mayor urgencia en aras de la protección de los bienes colectivos y de la comunidad en sí misma.

En esta medida, se identifica cierto desequilibrio legal en cuanto a la definición de términos y posibilidades de su ampliación que en todo caso no deben llegar al extremo de ser indeterminadas, pero si lo suficientemente flexibles para atender a la realidad a la que se enfrentan tanto la DAE-UAEGRTD, como los jueces y las comunidades en el marco de un proceso de restitución de derechos territoriales.

Aunado a lo anterior, la CGR ha podido advertir que la restricción temporal señalada por los Decretos ley para la elaboración del informe de caracterización con toda su complejidad, ha llevado a sacrificar en la etapa administrativa, algunos componentes que es necesario conocer al momento de dictar sentencia en un



proceso de restitución de derechos territoriales. Esto ha significado que sean los jueces los llamados a atender la consecución de la información necesaria, en aras de garantizar seguridad jurídica con la sentencia judicial; sin embargo, ante esta circunstancia, el juez también se expone a un riesgo de extralimitarse en los términos indicados por la ley, lo cual puede derivar en la inadmisión de demandas de restitución como una medida para salvaguardar su imposibilidad de dar cumplimiento a los respectivos términos a los que está obligado.

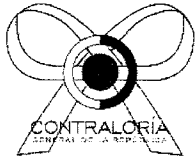
Frente a lo anterior, es claro que, si bien los jueces deben actuar en el marco de proceso de carácter transicional y en consideración al tipo de intereses en cuestión bajo un principio pro víctima, la realidad ha mostrado que ciertas debilidades en el conocimiento a fondo de la legislación y los derechos territoriales de las comunidades, han llevado a los jueces a asumir esta postura como una medida con la cual blindan su papel en el marco de los procesos de restitución.

Como puede advertirse, es posible que la rigidez de los términos para la elaboración de los informes de caracterización, puedan repercutir en perjuicio de las justas reclamaciones de las comunidades étnicas, razón por la cual, para la CGR, el rigor y profundidad que merece un estudio de caracterización como sustento principal de la demanda de restitución de derechos territoriales, debe contar con un plazo más flexible en la medida en que su realización no obedece solamente a la juiciosa acción de la DAE-UAEGRTD, si no también está sujeta a un conjunto de trámites que están en la obligación de hacer otras entidades, así como a la emergencia de diversos impedimentos propios de la persistencia de un conflicto armado en los territorios.

Sobre la coordinación interinstitucional

Producto de la actuación especial realizada y de otras fuentes de información que fueron referidas para la construcción de este informe, el equipo auditor ha identificado que uno de los cuellos de botella que ha cobrado mayor importancia en la implementación de los decretos ley, tiene que ver con la dificultad de lograr una efectiva y diligente coordinación interinstitucional para el recaudo de la información necesaria que permita dar curso a los procesos de restitución de derechos territoriales.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se han presentado retrasos significativos en la entrega de la información solicitada por parte de la UAEGRTD a diversas entidades, en gran parte, porque muchas de las solicitudes hacen referencia a datos que no obran en los archivos de las diferentes instituciones competentes, por lo cual ésta debe ser levantada tan pronto se solicita, o debe ser reconstruida en relación con un lapso de tiempo considerable.



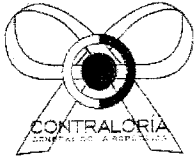
En el entendido que para lograr procesos de restitución exitosos se hace indispensable una permanente y armónica coordinación entre la UAEGRTD, el INCODER, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), las Oficinas de Instrumentos Públicos (ORIP), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) entre otras, se convierte en urgente, la necesidad de que estas relaciones interinstitucionales se reglamenten en términos de procedimientos precisos para acceder a la información, tiempos, escenarios de diálogo interinstitucional y otros que permitan solventar de manera efectiva los requerimientos de información indispensables para la concreción de la restitución de derechos territoriales.

En particular, y en aras de evitar la duplicidad de trabajo y dar continuidad a las dificultades en la articulación entre entidades, podría resultar muy benéfico para los procesos, que las visitas que deban hacer las entidades a los territorios se hagan conjuntamente, de tal manera que sea en territorio donde se puedan dar discusiones del alcance de la información que aportará cada entidad y se logre obtener información más unificada con respecto a los predios en concreto. Por otro lado, sería valioso que cada entidad esté obligada a definir unos equipos de trabajo que tengan como obligación exclusiva la respuesta a los requerimientos respectivos en el marco de procesos de restitución.

Finalmente, con respecto a lo señalado, debe ser claro que en el rol de coordinación de la política pública de restitución de tierras y territorios que está llamado a asumir la UAEGRTD, debe ser esta entidad la responsable de gestionar los espacios de intercambio e interlocución con todas las entidades involucradas en el proceso como ya lo viene haciendo, de tal manera que las responsabilidades no puedan endilgarse entre sí entre entidades, si no por el contrario, que la política pública en efecto tenga un doliente en aras de la garantía de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

Sobre la efectiva participación de las comunidades en los procesos de caracterización de afectaciones territoriales

Durante la revisión de la gestión y las actuaciones de la UAEGRTD en relación con los procesos de restitución de derechos territoriales, se pudo evidenciar el interés y esfuerzo que ha mostrado la DAE de la UAEGRTD para que los procesos de restitución puedan adelantarse de manera concertada con las comunidades, en aras de la legitimidad y la seguridad jurídica de los mismos. Sin embargo, una revisión de los decretos ley en mención, en relación con los resultados del informe de caracterización, podrían dar lugar a un vacío procedimental que tiene repercusiones en términos sustantivos, en tanto que podría ir en detrimento de la efectiva participación de las comunidades.



En efecto, los decretos ley señalan que el informe de caracterización, al no estar sujeto a recursos por tratarse de un acto de mero trámite, puede ser revisado por la comunidad con el fin de proponer a la UAEGRTD posibles ampliaciones o correcciones. Sin embargo, al respecto, la ley no propone garantías para hacer efectivo el derecho de participación de las comunidades de un acto que les concierne desde todo punto de vista.

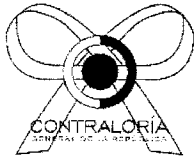
Lo anterior tiene importancia en la medida en que la mayoría de los informes de caracterización revisados en el marco de la actuación especial superan las trescientas páginas y algunos llegan casi a las mil, son detallados y por la manera en que están redactados, requieren un nivel de cualificación para ser comprendidos en su totalidad.

Desde esta perspectiva, las comunidades deben contar con las medidas necesarias dirigidas a garantizar, por un lado, que haya cierta autonomía de las comunidades en todo el proceso de elaboración de la caracterización para hacer seguimiento a las acciones de la UAEGRTD, en aras de que éstas puedan ir conociendo el sentido del informe y de la acción estatal en el caso específico, preparar a las bases y capacitarlas en las implicaciones que tendrá el proceso de restitución.

Por otro lado, debe garantizarse que una persona de confianza de la comunidad, uno de sus miembros, o las organizaciones de carácter nacional o regional, puedan revisar en su integralidad el informe de caracterización de tal manera que los postulados básicos sobre los cuales se sustentará la demanda de restitución, efectivamente responden a sus necesidades, a sus reclamaciones y a sus expectativas.

Lo anterior también en aras de que el proceso adelantado por una entidad gubernamental como lo es la UAEGRTD, goce de la mayor transparencia y se blinde frente a la posible emergencia de conflictos posteriores y más álgidos entre la comunidad y el Estado, los cuales pueden generar hechos de revictimización de las comunidades.

Visto lo anterior, la norma debe haber previsto bajo qué medidas se puede aportar a la efectiva participación de las comunidades en relación con la validación del informe de caracterización ya se trate de los recursos necesarios para que la comunidad pueda reunirse, discutir y definir sus posturas en el marco del proceso de restitución; pueda contratar a un asesor de confianza; o se les otorgue el tiempo suficiente y el acompañamiento necesario, para que, más allá de las socializaciones del informe que se deben presentar a la comunidad, exista la seguridad de que la comunidad valida y respalda su contenido.



Sobre la legitimación para solicitar medidas cautelares

Una revisión detallada de los decretos ley permite establecer que, en caso de gravedad o urgencia o, cuando quiera que los derechos territoriales resulten vulnerados o amenazados, pueden solicitar medidas cautelares en favor de la comunidad la UAEGRTD, el Ministerio Público y en el caso de comunidades negras, el artículo 116 del Decreto ley 4635 señala que también lo pueden hacer las comunidades o sus representantes. Sin embargo, en el caso de comunidades indígenas el artículo 151 del Decreto ley 4633 establece que la solicitud solo la pueden presentar la UAEGRTD y la Defensoría del Pueblo.

Como puede verse, en el caso en concreto de la solicitud de medidas cautelares, las disposiciones de Decreto ley 4633 resultan más restrictivas en tanto que se excluye a la Procuraduría General de la República o a las personerías como entes legitimados para hacer la respectiva solicitud, y lo que es más grave, a las comunidades o a sus representantes para los mismo fines.

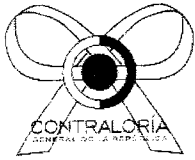
De acuerdo a lo anterior, la CGR considera que, con el objetivo de garantizar la participación de las comunidades étnicas en todo el proceso de reclamación de sus derechos territoriales, éstas normas deben armonizarse en el sentido de que no se presente un trato desigual ante situaciones similares y en cambio, tanto comunidades negras como indígenas, gocen de las mismas oportunidades y garantías procesales para la exigibilidad de sus derechos territoriales y otros derechos colectivos.

Sobre la ruta de protección de derechos territoriales étnicos

En el caso de las comunidades indígenas, el Decreto ley 4633 de 2011 señala que una de las medidas de protección de derechos territoriales étnicos para el caso de las comunidades establecidas en territorios considerados baldíos, tiene que ver con una orden de la UAEGRTD al INCODER para que en un plazo de hasta doce (12) meses inicie y termine los trámites de titulación, ampliación, saneamiento o clarificación respectivos.

Se tiene claro que al momento de la expedición de este Decreto Ley se encontraba vigente el Decreto 2663 de 1994 el cual establecía un procedimiento para dichos fines. Sin embargo, el Decreto 1465 de 2013 deroga explícitamente dicho procedimiento, al señalar que éstos se tramitarán conforme a las disposiciones previstas en los artículos 48, 49, 50, 51 y 85 de la Ley 160 de 1994.

En consideración a lo anterior y ante un aparente vacío normativo en relación con las ritualidades procesales que se deben seguir para este tipo de trámites, debe ser claro para el INCODER que es la entidad competente para adelantar estos



procedimientos, y para la UAEGRTD como entidad que asume la gestión de los procesos de restitución de derechos territoriales, que la no definición de un procedimiento estricto, no debe constituir un obstáculo para la satisfacción de las medidas de protección de derechos territoriales en favor de las comunidades étnicas que ocupan terrenos baldíos -en tanto se trata de un asunto que también concierne a las comunidades afrodescendientes-, debido a que, como lo indica la norma vigente, es decir el Decreto 1465 de 2013, éstos procesos se regirán por las normas sustantivas y en ese sentido, se debe acudir por analogía a procedimientos similares o a generar reglamentos internos que hagan realidad estas medidas de protección y sean flexibles frente a la actuación de las comunidades.

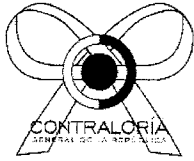
Sobre los efectos de la caracterización de afectaciones territoriales ordenada vía judicial

Producto de la revisión de los expedientes de restitución de derechos territoriales de algunas comunidades étnicas, se advierte que al momento de decidir frente a las medidas cautelares solicitadas por la UAEGRTD, algunos jueces de restitución de tierras han procedido a ordenar, entre otras, la caracterización de las afectaciones de los derechos territoriales de la respectiva comunidad.

Si se tiene en cuenta que la caracterización de afectaciones territoriales procede acorde con los dos decretos ley en comento, con posterioridad a la focalización de los casos, la cual obedece a decisiones diferentes en cada uno de ellos, es posible que ésta decisión de los jueces se preste para confusiones a la hora de avanzar en la presentación de la demanda ante los jueces de restitución.

En este sentido, y debido a que las decisiones de focalización son diferentes en el caso de indígenas y de afrodescendientes, es preciso plantear dos situaciones diferentes.

Con respecto a la orden de un juez que conoce de las medidas cautelares dirigida a que se realice el informe de caracterización en el caso de comunidades negras, la CGR considera necesario que se aclare qué tan pertinente podría ser el hecho de que ésta decisión se entienda en sí misma como una focalización del caso, en la medida en que es en cabeza de la UAEGRTD quien reposa dicha decisión y no se encuentra de por medio un mecanismo de participación de las comunidades. Sin embargo, es necesario que este asunto se precise detalladamente de cara a la voluntad de sus directos destinatarios y del plan operativo de la UAEGRTD, con el fin de definir el alcance que tiene ésta decisión judicial, en aras de no generar vulneraciones al derecho a la igualdad y al principio de gradualidad al que está cometido la ley.



Por otro lado, en relación con las comunidades indígenas, debido a que en el Decreto Ley 4633 de 2011 se establece un mecanismo dirigido a garantizar, tanto la autonomía de la instancia nacional de participación de las comunidades indígenas y desde ahí, la gradualidad de la implementación del decreto ley, es preciso señalar que la orden de un juez que conoce de las medidas cautelares dirigida a que se elabore el informe de caracterización de afectaciones territoriales de una comunidad, podría no ser entendida como un agotamiento de la focalización en sí misma, en tanto esta decisión debe ser tomada por parte de la Mesa Permanente de Concertación en aras de que se respeten sus decisiones en cuanto a la priorización de casos y a que se reconozca su dinámica organizativa.

Este comentario se propone más en términos de reflexión en aras de que la doctrina y las decisiones judiciales, así como posibles futuras reformas a los decretos puedan aclarar los efectos de la caracterización ordenada a raíz de una decisión judicial. Lo anterior también buscando que haya equidad en el tratamiento de los casos tanto de comunidades negras como de indígenas a la luz de los principios de igualdad y favorabilidad contenidos en la Constitución y en los Decretos ley.

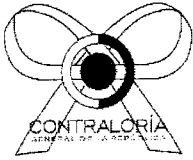
Sobre la única instancia frente a la inadmisión de demandas

Finalmente, para la CGR resulta pertinente señalar que para los casos de restitución de derechos territoriales podría resultar pertinente contar con el recurso de reposición y en subsidio de apelación ante el auto que decide inadmitir la demanda, de tal manera que la única instancia que hoy establecen los decretos ley para éstos casos se redefina, en consideración a los intereses que se encuentran de por medio en éstos procesos y a que aún hoy son muy escasos los operadores judiciales con un conocimiento a profundidad sobre el contenido de los derechos de las comunidades étnicas en lo relativo a sus territorios y con la sensibilidad para poder abordar los casos en la complejidad que ello implica.

En aras de la garantía de comunidades que han estado expuestas a un extremo grado de vulnerabilidad, muchas en riesgo de extinción y en su mayoría víctimas además del conflicto armado a fuertes escenarios de discriminación que se hacen evidentes ante la complejidad de sus respectivas reclamaciones con respecto a las afectaciones territoriales, la segunda instancia frente al auto que inadmite la demanda podría ser una acción afirmativa en reconocimiento de la situación de indefensión a la que han estado expuestos históricamente las comunidades étnicas del país.

2) Gestión de la UAEGRTD

A continuación se describen los procesos y procedimientos que están a cargo de



la DAE, se señalan los logros, dificultades y aspectos críticos de la gestión en cada uno de ellos y se indican los hallazgos resultantes del proceso auditor. La intención de este apartado es generar reflexiones que permitan a esta Dirección recibir aportes constructivos con el fin de fortalecer su capacidad operativa y misional.

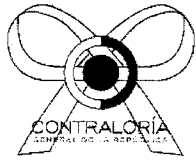
Relacionamiento con las comunidades étnicas sujetos de restitución colectiva.

La CGR en su rol de ente de control perteneciente a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de los decretos ley de víctimas, participa en diferentes escenarios institucionales y comunitarios con el fin de realizar observaciones que aporten al fortalecimiento y a la adecuación institucional para la atención, asistencia y reparación de comunidades étnicas víctimas del conflicto y a la vez de ser garantes en los procesos que se realicen en este marco. En el ejercicio de esta labor, se ha identificado que uno de los factores de mayor complejidad para el conjunto de las instituciones, es precisamente lograr un contacto oportuno, claro, pertinente y adecuado al enfoque diferencial con cada una de las comunidades. Por esta razón, en diferentes espacios, la CGR ha insistido sobre la necesidad de comprender las lógicas propias de las comunidades étnicas y atender a los principios de respeto y de no discriminación.

En el caso específico de la DAE-UAEGRTD, a través de la actuación especial realizada a la misma, se pudo constatar la construcción de un modelo de relacionamiento institucional con las comunidades, el cual atiende, de manera muy bien lograda, a los principios sobre los cuales la CGR ha insistido, además, correspondiendo a lo señalado por la Corte Constitucional, frente a la necesidad de incorporación de un enfoque diferencial étnico en la política pública.

En este sentido, se considera ejemplar para la función pública la forma en que los diferentes funcionarios de la DAE se comunican con las comunidades, escuchan sus solicitudes, comprenden sus formas propias de relación, actúan sin preconceptos ni hechos discriminantes y son totalmente cautelosos de la confidencialidad de la información que cada una de las comunidades ha entregado a la institución en aras de fortalecer la confianza que este tipo de modelo de relacionamiento ha logrado generar en las comunidades, a pesar de que las acciones misionales que vienen desarrollando se enmarcan en un escenario pleno de desconfianza por parte de las comunidades hacia la institucionalidad y en general hacia el Estado.

Lo anterior, en parte, se deriva de la experiencia con la que cuentan una buena parte de los funcionarios y especialmente de un conocimiento profundo de la situación particular de las comunidades y las dinámicas relacionadas con sus



territorios, así como del compromiso con la defensa de los derechos humanos por parte del equipo de la DAE, el cual fue evidenciado durante la actuación de la CGR.

Procesos de concertación con las comunidades y manejo de la información.

En el proceso de restitución de derechos territoriales es fundamental la participación de las comunidades a las cuales les han sido afectados sus derechos territoriales por acciones vinculadas con el conflicto armado. Esta participación más que ser parte del proceso, implica comprender, tomar decisiones, enfrentar en muchos casos los riesgos que puede conllevar el hecho en sí mismo de pertenecer a un proceso de restitución que es llevado a cabo en medio del conflicto armado. Por lo anteriormente señalado, más que hacer partícipe a la comunidad en el proceso, se trata de concertar con ella, y particularmente con sus autoridades tradicionales, cada una de las decisiones y metodologías de trabajo con el fin hacerlas sostenibles en el tiempo y de asegurar su coherencia con las necesidades y expectativas de los sujetos colectivos.

Teniendo en cuenta la importancia de la concertación con la comunidad para cada uno de los casos, se solicitaron a la DAE soportes que permitieran evidenciar dicho principio. Los mismo se hizo a través de una observación de tipo administrativo relacionada con la solicitud de actas de concertación inicial con la comunidad. Esta observación fue respondida por la DAE de manera suficiente, allegando actas de los diálogos y acuerdos realizados con las comunidades en cada caso, en donde en efecto se señalan acciones de concertación del proceso y los procedimientos.

De otra parte, la CGR en su rol de seguimiento y monitoreo, ha realizado acercamiento con algunas de las comunidades con las cuales la DAE, ha manifestado tener un proceso en marcha. En este acercamiento, las mismas comunidades han reconocido el cumplimiento del principio de concertación que en este caso es tan importante.

Estudios Preliminares.

Para la realización de los estudios preliminares de lo cual es responsable la DAE, se expidió la resolución 014 de noviembre de 2013, en la cual se define el protocolo y la matriz para la realización de los estudios preliminares. Estos estudios pueden iniciar de oficio o por solicitud de la comunidad. En el mismo documento se definen:

- ✓ Los contenidos del estudio preliminar.
- ✓ La identificación de oficio de los casos de comunidades étnicas.



- ✓ La coordinación con la DAE.
- ✓ La matriz donde se registrará la información.
- ✓ Un modelo de resolución u acto administrativo por el cual se inicia el estudio preliminar.
- ✓ Un modelo de resolución u acto administrativo por el cual se finaliza el estudio preliminar.
- ✓ Un modelo de resolución u acto administrativo por el cual se inician de oficio los trámites para la inscripción en el Registro del territorio colectivo con afectaciones territoriales.

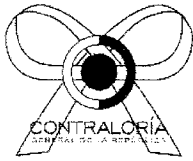
Es importante señalar que el contenido del documento es específico y suficiente para describir los componentes y aspectos fundamentales para la realización de los estudios preliminares, así como también se puede señalar el principio de formalización de cada uno de los trámites exigidos en el proceso de restitución de derechos territoriales a través de la emisión de resoluciones o actos administrativos.

De igual manera, se hicieron llegar a la CGR, las matrices de estudios preliminares, que para el caso de las comunidades indígenas corresponden a 95 resguardos en el territorio nacional, y para el caso de las comunidades negras corresponde a 31 consejos comunitarios en el país, según los archivos entregados.

Focalización de los casos de restitución.

Según el artículo 145 del decreto ley 4633 para las víctimas indígenas, titulado “gradualidad y focalización”, la UAEGRTD debe definir con la Mesa Permanente de Concertación Indígena la focalización de los casos, zonas, criterios y tiempos. Para esta fase, la DAE ha construido un documento de “Propuesta Preliminar de Criterios y Metodología de Focalización y Posibles Casos”. El mismo fue construido para el ejercicio de focalización realizado en el mes de noviembre del año 2012 con la Mesa Permanente de Concertación Indígena (MPCI). A la fecha, este ha sido el único ejercicio de focalización que se ha realizado y la DAE se ha concentrado en avanzar en los casos que fueron identificados en ese entonces, los cuales según el documento de Balance al Decreto ley 4633 realizado por la ONIC, son los siguientes:

- ✓ Comunidad Eyakera, perteneciente al pueblo Emberá Dóbida en el municipio de Unguía Chocó.
- ✓ Comunidad de Tanela, perteneciente al pueblo Emberá Dobida en el municipio de Unguía Chocó.
- ✓ Comunidad de Cuti perteneciente al pueblo Emberá Dobida en el municipio de Unguía Chocó.



- ✓ Comunidad Caño Ovejas perteneciente al pueblo sikuani en Mapiripán – Meta.
- ✓ Comunidad Unuma perteneciente al pueblo sikuani en Mapiripán – Meta.
- ✓ Comunidad Unuma perteneciente al pueblo sikuani en el municipio de Cumaribo – Vichada.
- ✓ Comunidad Iroka perteneciente al pueblo Yukpa en Codazzi – Cesar.
- ✓ Comunidad Menkue perteneciente al pueblo Yukpa en Codazzi – Cesar.
- ✓ Comunidad Sokorpa perteneciente al pueblo Yukpa.
- ✓ Comunidad Wayuu de Bahía Portete en Uribia – La Guajira.
- ✓ Comunidad Wayuu de Nuevo Espinal en Barrancas – La Guajira.
- ✓ Comunidad Ñambi Piedra Verde del Pueblo Awa en Barbacoas Nariño.
- ✓ Comunidad Tortugaña Telembi, Nariño.
- ✓ Comunidad Arquía del pueblo Tule ubicados en Unguía Chocó.

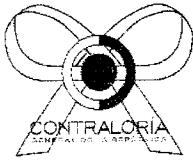
En el documento mencionado se aclara que la focalización en este caso se realizará por cada resguardo o territorio indígena y no por cada pueblo, teniendo en cuenta que el objetivo principal de estos procesos es el goce efectivo de los derechos territoriales para lo cual se realiza la identificación de afectaciones de cada territorio.

Por otra parte, para el caso de la focalización de los territorios de comunidades negras, la DAE presentó un documento que se titula de la misma manera “Propuesta Preliminar de Criterios y Metodología de Focalización y Posibles Casos”, y que al entender de la CGR presenta problemas de compilación, teniendo en cuenta que la primera parte del documento anexado hace referencia al decreto 4633 de 2011. Por lo cual es fundamental que la DAE revise y corrija el documento soporte de la focalización de comunidades negras.

Se focalizaron los siguientes consejos comunitarios:

- ✓ CC Bajo Mira y Frontera – Nariño
- ✓ CC Alto Mira y Frontera
- ✓ CC Renacer Negro - Cauca
- ✓ CC La Toma – Cauca
- ✓ CC Cocomopoca – Chocó
- ✓ CC Pedeguita y Mancilla – Chocó
- ✓ CC La Larga Tumaradó – Chocó
- ✓ CC Eladio Ariza – Bolívar

En los dos casos, tanto para comunidades negras como para comunidades indígenas, los documentos presentados como soportes de los criterios de focalización obedecen a “documentos propuesta”, lo cual implica la ausencia de versiones finales, y por lo tanto, en lo que concierne a las comunidades indígenas



éste debería ser concertado con la MPCJ en aras de consolidar un documento final de criterios de focalización.

De igual manera, estos documentos señalan cuatro fuentes iniciales de información:

- ✓ Zonas macrofocalizadas.
- ✓ Casos con solicitudes de ruta étnica.
- ✓ Casos identificados como prioritarios en las reuniones de consulta previa.
- ✓ Solicitudes de restitución.

Si bien, se comprende la viabilidad de utilizar estas fuentes principales de información, es importante señalar que los contenidos de los Decretos Ley 4633 y 4635 no implican de ninguna manera actuar en zona macro-focalizadas, de hecho el ejercicio de macro-focalización no aplica a estos marcos normativos, lo cual constituye una de las complejidades en la cual opera la política de restitución de derechos territoriales.

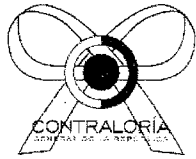
Finalmente, los dos criterios de focalización mencionados en el documento: gravedad de la afectación y factibilidad o grado de complejidad, enlistan una serie de variables de diferente índole sin que en el documento se sustente de manera clara y suficiente un modelo de valoración de las mismas para la realización de la focalización.

Por todo lo anterior, si bien, no se duda de la pertinencia, la gravedad de la afectación y la factibilidad de los casos focalizados, teniendo en cuenta además que luego de revisadas las caracterizaciones de daños y afectaciones territoriales se constató por parte de la CGR la necesidad de abordar estos casos atendiendo a los factores señalados, se considera que el contenido de los documentos soportes del proceso de focalización es insuficiente y no refleja un modelo riguroso, por lo cual es relevante la revisión de estos documentos y el ajuste de una versión final.

Caracterización de las comunidades étnicas.

La caracterización es en esencia el componente más complejo y exigente del proceso de restitución de derechos territoriales en su etapa administrativa. A través de la caracterización se realiza la identificación de las afectaciones al goce efectivo de los derechos territoriales, para lo cual los decretos ley determinan un tiempo de 60 días. Estas caracterizaciones, deben contener:

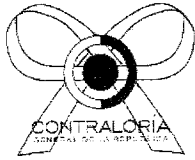
1. Determinación del área del territorio afectado incluyendo su georreferenciación, los límites y su extensión.



2. Identificación del estado de formalización de la propiedad colectiva sobre el territorio indígena.
3. Usos del territorio.
4. Identificación del cumplimiento de la función social y ecológica.
5. Antecedentes, circunstancias de tiempo, modo, lugar y contexto de cada afectación y daño territorial.
6. Una relación detallada de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes y oposiciones.
7. Una relación de todos los proyectos de extracción de recursos naturales, de infraestructura y de desarrollo ejecutados, en desarrollo o proyectados por terceros públicos o privados dentro del territorio y en sus áreas contiguas. Determinación de obras, proyectos o actividades legales o ilegales que afecten el territorio.
8. El censo de las comunidades y personas afectadas con su rol dentro de la comunidad.
9. Una relación de los cultivos, plantaciones, bienes e infraestructura afectada por los hechos.
10. Los obstáculos jurídicos que impiden la protección efectiva de dichos territorios.
11. Información sobre las controversias intra e interétnicas relacionadas con el territorio. Se anexarán las actas de resolución o el informe de casos no resueltos, con indicación de las partes, asunto materia de la diferencia, y las pruebas que se hubieren recaudado sobre esta situación.
12. Toda la información que aporten las instituciones respecto del territorio afectado.
13. Descripción de los hechos generadores de las afectaciones territoriales y toda la información que sea pertinente para cumplir el objeto de la caracterización.
14. Recomendación sobre la inscripción o no en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Durante la actuación especial se revisaron los textos de caracterización correspondientes a varios casos: CC Bajo Mira y Frontera, Resguardo Caño Ovejas, Resguardo Alto Unuma, Territorio de la zona perteneciente a Telembí (compuesta por seis resguardos: Nambi Piedra Verde, Tortugaña Telembí, Pipalta Palvi Yaguapi, Tronquería Pulgande Palacito, Watsalpi y Planadas Telembí), y finalmente el de la comunidad Wayuu de Nuevo Espinal.

En esta revisión se observó que las caracterizaciones, de manera general, han sido realizadas acorde con lo estipulado por los decretos ley y en concordancia con el documento expedido por la DAE en febrero de 2014 sobre metodología de las caracterizaciones de afectaciones territoriales, en el cual se contemplan los siguientes pasos para la realización de la misma: 1. Inicio de la caracterización (Actualización del estudio preliminar, análisis de contexto, primera teoría del caso,

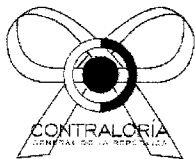


estrategia para el levantamiento de pruebas y construcción de instrumentos, 2. Levantamiento de la información (recolección de información por componente y controversias intra e inter étnicas), y 3. Elaboración del informe y pretensiones (sistematización, análisis, socialización y validación del informe y pretensiones). La construcción de este documento debe ser visto como una fortaleza de la DAE para el proceso de caracterización, pues en él se plasman lineamientos claros que sirven de apoyo tanto a los equipos territoriales de la Unidad que llevarán por sí mismos los procesos de caracterización, como a las diferentes organizaciones u operadores que se contratarán para tal fin.

Por otra parte, para el cumplimiento de la responsabilidad de la UAEGRTD de caracterizar los casos sujetos de restitución y teniendo en cuenta que la capacidad del equipo central y de los equipos territoriales de la DAE es rebasada para realizar tal función, la entidad ha realizado convenios de asociación y convenios interadministrativos cuyo objeto precisamente es caracterizar los daños y afectaciones de los territorios colectivos. Es importante resaltar el esfuerzo de la entidad por realizar esta contratación con las organizaciones, fundaciones o institutos que previamente las comunidades han identificado como posibles “sujetos de confianza plena”, y con los cuales las mismas tienen la seguridad para entregar información que a todas luces, por una parte, representa riesgo y por otra, hace parte del acervo social y cultural propio de cada comunidad.

En la mayor parte de los casos, se ha realizado la contratación con organizaciones indígenas o afrocolombianas, lo que también representa un avance en el fortalecimiento comunitario de éstas; además de hacer del ejercicio de caracterización una experiencia formativa dado que permite a la comunidad generar discusiones respecto a situaciones particulares que se presentan y que afectan o lesionan sus derechos territoriales. De esta manera, la vinculación de las organizaciones en el proceso de caracterización permite la sostenibilidad del mismo y contribuye al empoderamiento de las comunidades en la etapa administrativa de la política de restitución de derechos territoriales, dando además mayor certidumbre a un escenario positivo de aprobación de la caracterización, y en específico, de las pretensiones en materia de restitución.

Teniendo en cuenta que la contratación hace parte de la gestión de la DAE, se realizó una revisión del cumplimiento del principio de legalidad de los procedimientos para tal fin. Así, se revisó el universo de convenios que se han realizado con objeto de caracterizar daños y afectaciones. De esta revisión, se puede concluir de forma general, que es fundamental mejorar y fortalecer la asesoría jurídica de la DAE para garantizar el efectivo cumplimiento de los parámetros formales y legales de la totalidad del proceso de contratación. En este sentido, se realizaron doce (12) observaciones en materia de debilidades en el rol de supervisión, de las cuales siete (7) fueron desvirtuadas, teniendo en cuenta que



se aportaron los suficientes soportes en la respuesta que envió la entidad, dos (2) se constituyeron en hallazgos de tipo disciplinario, dos (2) a partir de la información suministrada por la entidad se modificaron en su alcance disciplinario y se constituyeron en hallazgos de tipo administrativo, y una (1) de ellas mantuvo una connotación disciplinaria y penal. Los hallazgos son referenciados al final del apartado de análisis de la gestión.

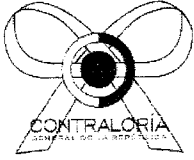
Componente Étnico en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas.

Según lo contemplado en los artículos 183 del decreto ley 4633 y el 146 del decreto ley 4635 de 2011, el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente debe contar con un componente especial étnico en el cual se deben inscribir los territorios afectados de comunidades indígenas y negras.

Este componente especial étnico aún no ha sido implementado por la UAEGRTD. En principio, esto fue señalado por la CGR como una observación de carácter disciplinario, teniendo en cuenta además que los artículos 156 del Decreto Ley 4633 y 120 del Decreto Ley 4635, señalan que la inscripción en este registro será un requisito de procedibilidad para iniciar la acción de restitución. Y por otra parte, se afecta la implementación de los artículos 187 del decreto ley 4633 y 145 del decreto ley 4635, referentes a la Red Nacional de Información.

En la respuesta allegada por parte de la entidad, se manifestó que el principio de procedibilidad no había sido incumplido en ninguno de los casos, teniendo en cuenta que se han venido expidiendo actos administrativos en los que se resuelve la inscripción en el registro de cada uno de los territorios que han sido sujetos de demandas de restitución. Al respecto se señalan los siguientes actos:

- ✓ RZE 0001 5/12/2013 “Por la cual se decide sobre el ingreso de la solicitud de Registro del territorio Colectivo del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera del municipio de Tumaco-Nariño”.
- ✓ RZE 0004 03/02/2014 “Por medio de la cual se resuelve sobre la adopción del informe de caracterización de afectaciones territoriales del Resguardo del Río Andágueda y se resuelve sobre la inscripción de este territorio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”.
- ✓ RZE 0010 27/02/2014 “Por medio de la cual se resuelve sobre la inscripción del territorio de la comunidad Wayúu de Nuevo Espinal en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente”.
- ✓ RZE 0017 12/05/2014 “Por medio de la cual se resuelve sobre la inclusión en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de un



territorio perteneciente al Resguardo Indígena de Menkue Misaya y La Pista, ubicado en el municipio de Agustín Codazzi, departamento del Cesar”.

- ✓ RZE 0019 14/05/2014 “Por medio de la cual se ordena la inscripción en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente del Consejo Comunitario Renacer Negro del municipio de Timbiquí, departamento del Cauca, y se direcciona las correspondientes acciones judiciales de restitución”.

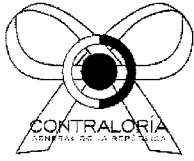
De igual forma, se señala que dichos casos han sido ingresados al Registro de Tierras y que además cada una de las acciones efectuadas son objeto de un acto administrativo de acuerdo a la fase en la que se encuentre. Se señalan los siguientes tipos de actos:

- ✓ Acto administrativo que avoca conocimiento de una solicitud.
- ✓ Acto administrativo de cierre de estudios preliminares (inicio vía solicitud).
- ✓ Acto administrativo que avoca y cierra estudios preliminares (de oficio).
- ✓ Acto administrativo que focaliza el caso.
- ✓ Acto administrativo que adopta el informe de caracterización.
- ✓ Acto administrativo de inscripción en el registro de tierras.

Con la información entregada por la entidad, es claro que el requisito de procedibilidad se ha cumplido eficazmente y que además se ha tenido en cuenta el principio de prevención y precaución en el manejo de cada uno de los casos sujetos de restitución, respaldándolos por actos administrativos que hacen sólida y formal la ejecución de acciones procedentes en cada una de las fases contempladas en los decretos y adecuadas por la entidad.

A pesar de lo anterior, la misma entidad señala que el componente étnico del registro aún no se ha implementado, teniendo en cuenta que hasta la fecha sólo se ha surtido la primera fase para el desarrollo del mismo, la cual corresponde al “levantamiento, análisis y diseño de la información”. Si bien, la entidad ha realizado este proceso con el fin de que finalmente el módulo étnico permita: “alojar todos los actos administrativos y las solicitudes de inscripción de carácter étnico, automatice procesos, genere reportes automáticos, reciba solicitudes de ingreso al registro en línea, permita consultas en tiempo real y genere interoperatividad con otros sistemas de información”, y se han realizado acciones importantes tales como:

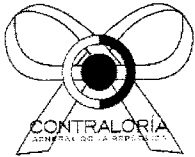
- ✓ Levantamiento del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos.
- ✓ Definición del alcance del módulo especial étnico: tipo de información a registrar en el sistema, tratamiento de la información, flujogramas, ingreso



- de las solicitudes de inscripción en el registro, etc.
- ✓ División del módulo especial étnico en siete (7) componentes:
 - Mapa de situaciones
 - Formulario de captura de solicitud para comunidades negras o comunidades indígenas
 - Estudio de Caso
 - Estudio preliminar
 - Focalización
 - Caracterización
 - Reportes
 - ✓ Documentación de ingeniería correspondiente al levantamiento de información:
 - 2 historias de usuario.
 - 27 casos de uso: cada uno con información detallada sobre la forma como debe operar el sistema de información, paso a paso, para que el desarrollador lo ponga en funcionamiento.
 - 1 diccionario de datos.
 - ✓ Validación, revisión y aprobación interna de la documentación realizada conjuntamente entre la Dirección de Asuntos Étnicos y la Oficina de Tecnologías de la Información de la Unidad.
 - ✓ Aprobación del levantamiento de información por parte de la Dirección de Asuntos Étnicos.

En este momento aún hace falta desarrollar la segunda fase para la implementación de este módulo, la cual corresponde al desarrollo del software soporte de este componente. Para lo cual, según la entidad, se requiere la contratación de una fábrica de software y son necesarias alrededor de 800 horas de programación dedicadas a la ingeniería y la arquitectura de software.

Debido a los esfuerzos realizados por la UAEGRTD en el desarrollo del módulo étnico en el registro y al cumplimiento del principio de procedibilidad, se retiró el carácter disciplinario de la observación. Sin embargo, teniendo en cuenta que a pesar de lo señalado, se mantiene la ausencia de implementación del mencionado módulo (pues no hay desarrollo informático del mismo), esta observación se constituyó como un hallazgo de tipo administrativo, lo cual implica que la entidad deberá establecer un plan de mejoramiento que permita agilizar y hacer efectivo el desarrollo del software necesario para la implementación del componente étnico



exigido, subrayando además la importancia de que esta información este registrada adecuadamente y sea posible la inter-operatividad de la misma en la Red Nacional de Información.

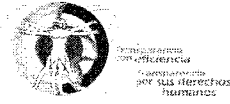
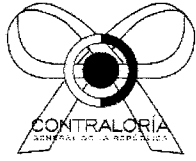
- **Hallazgo No. 24 - Desarrollo e implementación del componente especial étnico en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente por parte de la UAEGRTD.**

El componente étnico del registro aún no se ha implementado. Lo anterior, teniendo en cuenta que hasta la fecha sólo se ha surtido la primera fase para el desarrollo del mismo, la cual corresponde al “levantamiento, análisis y diseño de la información”. Si bien, la entidad ha realizado este proceso con el fin de que finalmente el módulo étnico permita: “alojar todos los actos administrativos y las solicitudes de inscripción de carácter étnico, automatice procesos, genere reportes automáticos, reciba solicitudes de ingreso al registro en línea, permita consultas en tiempo real y genere interoperabilidad con otros sistemas de información” y para esto se han realizado acciones importantes. En este momento aún hace falta desarrollar la segunda fase para la implementación de este módulo, la cual corresponde al desarrollo del software soporte de este componente. Por lo anterior, la ausencia de este componente constituye un hallazgo de tipo administrativo, lo cual implica que la entidad deberá establecer un plan de mejoramiento que permita agilizar y hacer efectivo el desarrollo del software necesario para la implementación del componente étnico exigido, subrayando además la importancia de que esta información este registrada adecuadamente y sea posible la interoperabilidad de la misma en la Red Nacional de Información.

- **Hallazgo No. 25 - Supervisión de los convenios - Convenio Instituto de Estudios Regionales – Universidad de Antioquia (INER) - contratos allegados con el informe final (Disciplinario 6)**

Análisis: En relación con el primer contrato en cuestión se demuestra que la contratación del profesional se refería a diversos proyectos desarrollados por el INER y no solo al referido por lo cual su pago estaba sujeto a porcentajes de avances de los compromisos. Adicionalmente éste era el segundo contrato celebrado con dicho profesional con lo cual se desvirtúa una aparente irregularidad del pago con respecto al respectivo convenio.

Sin embargo, frente a los contratos a los que se refieren los literales b y c no se consideran suficientes los argumentos dirigidos a cambiar o a desvirtuar la observación como se expone a continuación.



En relación con el contrato al que se refiere el literal b, la UAEGRTD señala que la persona se encontraba vinculada y desarrollando actividades asociadas al contrato en ejecución, pero que dicha situación se formalizó un día antes de la terminación del convenio, para lo cual se emitió el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y que además, consta acta número 002 del 19 de enero de 2014 donde se establece que en dicha reunión se socializó el informe de caracterización, así como la presentación del borrador de la demanda lo cual demuestra el cumplimiento por parte del INER de los productos requeridos ya que una de las obligaciones de ese contrato era justamente la proyección de la respectiva demanda de restitución de derechos territoriales.

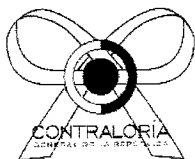
La CGR considera que éste no es un argumento dirigido a desvirtuar la observación en tanto que la profesional no pudo haber iniciado acciones en el marco del Convenio si no estaba contratada para ello, ya que esta situación viola los principios básicos de la contratación y además, pone en riesgo el efectivo cumplimiento del producto debido a la ausencia de un contrato que efectivamente obligue al particular y que responda a la respectiva contraprestación económica como elemento esencial del acuerdo de voluntades.

En relación con el contrato al que hace referencia el literal c) la UAEGRTD señala que en efecto este se celebró 18 días después de la terminación del Convenio debido a que su objeto, que era la realización de unas cartillas sobre la caracterización, dependían de la entrega de dicho producto y además, que por motivos de confidencialidad en la información contenida en la caracterización, la publicación de las cartillas solo se podría hacer en el momento en que fuera pertinente.

Sin embargo, la CGR considera que se viola el principio de planeación debido a que se debió haber previsto en el marco del Convenio, un plazo específico entre la culminación del informe de caracterización y la entrega de las cartillas con el fin de que el producto fuera entregado en el marco del Convenio. Adicionalmente, la confidencialidad de la información puede ser una excusa para la publicación y entrega al público de las cartillas pero no para su entrega como un producto concreto del referido Convenio.

- **Hallazgo No. 26 - Supervisión de los convenios - convenio INER – Pólizas**

La aprobación de las pólizas que gozan de los requisitos necesarios para asegurar los eventuales siniestros que pueda dar lugar las actividades que se desarrollan en el marco del Convenio, fueron emitidas haciendo referencia a pólizas anteriores que no gozaban de los todos los requisitos correspondientes. Si bien esta



situación no ha puesto en riesgo el contrato de seguro que es el que debe ser salvaguardado para la eficiente y correcta disposición del gasto, es posible que éste error humano se pueda presentar en el futuro, en perjuicio de pólizas que no cuenten con los elementos necesarios para salvaguardar el patrimonio público y en ese sentido, que eventualmente pongan en riesgo el conjunto de funciones públicas dirigidas a salvaguardar los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

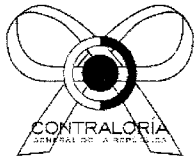
- **Hallazgo No. 27 - Supervisión de los convenios aplicable a los convenios celebrados con UNIPA, Etnollano y Corporación Afrocolombiana Hileros - Certificación de Cumplimiento (Disciplinario 7)**

En relación con cada convenio se hallaron inconsistencias que fueron respondidas por la Entidad de acuerdo a lo siguiente:

Unidad indígena del pueblo Awa (Unipa): el Convenio estableció como requisito para el tercer desembolso la entrega de un informe parcial de caracterización y un documento balance que dé cuenta de la implementación del modelo de caracterización de las seis comunidades de la Zona Telembí sin que se condicione el pago la presentación del informe final de caracterización. Lo anterior es un hecho cierto y es valorado por la CGR positivamente en la medida en que el pago no estaba sujeto si no a la entrega de un informe parcial.

Fundación Etnollano: los productos correspondientes al tercer desembolso fueron entregados en el tiempo fijado en el Convenio. No obstante, dadas las dificultades de orden público en la zona donde se adelantaban las caracterizaciones, situación por completo ajena a la DAE y al contratista, no se pudo efectuar la validación final de los documentos en el cuarto mes del convenio, razón por la cual, el convenio debió ser prorrogado por un (1) mes. Sin embargo, debido que el aplazamiento es posterior a la certificación (Dic 31 de 2013) éste hecho no resulta relevante y en cambio, a pesar de que la entidad añade que el contratista había entregado los productos como era su obligación, sin embargo, cuando se efectuó la actuación especial por parte de la CGR, el equipo técnico (jurídico y social) de la DAE, se encontraba en la revisión final de los documentos, éstos no se anexan a la respuesta razón por la cual no pueden considerarse.

Corporación Agencia Afrocolombiana "Hileros" (CAH): la Entidad se pronuncia solamente en relación con el tema de los certificados de parafiscalidad donde señala que al margen del certificado allegado sobre el pago al día de parafiscales, para la época de la suscripción del convenio y más exactamente para la solicitud del primer desembolso, la CAH se encontraba exenta de este pago, tal como se



evidencia en la certificación expedida por la contadora en la solicitud de cada desembolso.

Sin embargo, no se hace referencia en la respuesta a una posible modificación del Convenio, y a lo relativo a las inconsistencias debido a irregularidades en cuanto al anexo técnico. Adicionalmente, no se anexan recibos del pago de seguridad social y cajas de compensación a los que hace referencia la observación.

- **Hallazgo No. 28 - Supervisión de los convenios - Convenio INER - Plan operativo y entregables (Disciplinario 8) (Penal 1)**

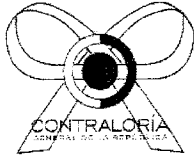
En relación con la observación la Entidad señala, frente al primer componente, que en las primeras actas de reunión del comité técnico no se dejó dicho de manera explícita del plan operativo, a pesar de que a lo largo de estas reuniones no solo se discutieron aspectos generales de la ejecución del convenio sino que se definieron actividades y fechas para la realización de la caracterización, lo que no indica cosa diferente a que la construcción y aprobación del plan operativo UAEGRTD, pues contaba con la herramienta necesaria para ejecutar todas las actividades que se iban a realizar en desarrollo de la caracterización.

Frente al segundo componente de la observación, la Entidad señala que los contratos sí estuvieron en conocimiento de la supervisión, y además reposaron en el expediente del convenio desde el momento en que se hicieron exigibles para poder aprobar el primer desembolso, en relación con éste punto anexan 11 contratos de los cuales 5 fueron celebrados con anterioridad a la certificación momento en el cual, se puede concluir hacía falta la celebración de 10 contratos.

Conclusión: En virtud de lo anterior la observación se mantiene con sus respectivos alcances de la misma forma en que fue presentada a la UAEGRTD debido a que no se hallan elementos tendientes a desvirtuar la observación.

- **Hallazgo No. 29 - Pretensión concertada en informe de caracterización desarrollado por Etnollano en el Resguardo de Caño Ovejas (municipio de Mapiripán – Meta) - (Disciplinario 9)**

En análisis de la respuesta de la DAE-UAEGRTD, la CGR puede concluir que en definitiva la pretensión (tanto la del borrador de la demanda, como la redacción que dice la DAE-UAEGRTD en la respuesta haber corregido) de por sí superaría los alcances definidos en el Decreto Ley 4633 de 2011 en materia de restitución de derechos territoriales, pues la ampliación de un territorio colectivo no necesariamente requiere del levantamiento de las medidas de protección por riesgo de desplazamiento forzado para TODO el municipio de Mapiripán. El



INCODER es la entidad competente para hacer este procedimiento de ampliación del resguardo con el consentimiento y acompañamiento de la comunidad indígena, para el cual no es imprescindible levantar el conjunto completo de medidas que el Comité de Justicia Transicional (antes Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia), que pondrían en riesgo no solo el patrimonio de la población desplazada por la violencia, sino también otros derechos de los particulares y del mismo Estado.

- **Hallazgo No. 30 - Contenidos establecidos en el Decreto Ley 4633 de 2011 para los informes de caracterización – Componentes caracterización:**

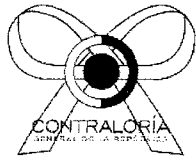
El numeral 1 del artículo 119 del Decreto Ley 4635 de 2011 establece que el informe de caracterización de afectaciones territoriales debe contener la determinación del área del territorio afectado incluyendo su georreferenciación, los límites y su extensión. En la caracterización del territorio colectivo de Bajo Mira y Frontera, no se aportó completamente dicha información debido a que no se incluyó información georeferenciada a pesar de que se aportó la resolución de adjudicación del territorio baldío al Incoder con lo cual se cuenta con la delimitación aproximada del mismo. La ausencia de información georeferenciada podría llegar a generar obstáculos en el proceso judicial, como en efecto ocurrió en este caso, en el que el Juez de restitución decide inadmitir la demanda por falta de completitud de la información requerida.

La consecuencia de los hechos expuestos es el incumplimiento del artículo 6 del Decreto 777 de 1992 que establece la obligación de verificar el cumplimiento y ejecución del contrato.

3) Análisis de riesgos de la política pública de Restitución de derechos territoriales

La política de restitución de tierras para campesinos y de derechos territoriales para las comunidades indígenas y afrocolombianas, al igual de otras medidas en materia económica y social que ha emprendido el Estado colombiano en favor de las víctimas del conflicto armado y sus factores subyacentes y vinculados, están expuestos a riesgos de distintas características y niveles de impacto.

Son varios los riesgos a los cuales se puede ver avocada esta política, los cuales de no mitigarse o prevenirse, en un contexto de vulnerabilidad socioeconómica y las diversas amenazas que representan intereses económicos, políticos y de dominación sobre este territorio, puede desembocar en eventos adversos o no esperados, entre los que sobresalen del análisis del equipo auditor los siguientes:



1. Que la política pública no sea bien implementada debido a problemas internos o factores externos.
2. Que la implementación de la política pública resulte teniendo efectos regresivos sobre los derechos territoriales de las comunidades étnicas.
3. Que la política pública no coadyuve para prevenir la desaparición física y cultural de los pueblos ancestrales en riesgo.

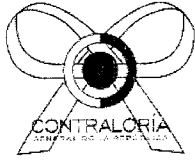
El riesgo es la probabilidad de ocurrencia de estos eventos, los cuales se pueden materializar por la coexistencia de amenazas y vulnerabilidades que tienen estas poblaciones y sus territorios.

Las amenazas son por lo general factores externos al diseño mismo de la política de restitución, pero que pueden tener relación con otras normas o políticas. Ejemplo de amenazas a la correcta implementación de esta política de restitución de derechos territoriales a comunidades indígenas y afrocolombianas, son los intereses económicos y de dominación territorial que ejercen (y se pueden mantener o profundizar) ciertos agentes tanto legales como ilegales, sobresaliendo la exposición indiscriminada a los rigores del conflicto armado, la expansión de la política minera-energética en territorios colectivos, entre otros.

Estas amenazas se combinan con vulnerabilidades con arraigo histórico. La pobreza y marginalidad en la que viven estas comunidades, la desigualdad, el racismo, la limitada (y en muchos casos nula) presencia del Estado social de derecho en estos territorios, y en no pocos casos el escaso apoyo estatal para fortalecer organizativamente y en ejercicio de su autonomía a estas comunidades.

Ante tal escenario, la política de restitución de derechos territoriales para comunidades indígenas y afrocolombianas, definida en los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011, de no llevarse a cabo los correctivos necesarios a los problemas hallados en su implementación, y de no garantizarse que aminoren o contengan las vulnerabilidades y amenazas sobre estos territorios colectivos y sus poblaciones; puede cambiar el sentido de justicia y oportunidad de garantía de derechos a estas poblaciones que tiene por objeto, y por el contrario puede derivar en una política de escaso impacto, o inclusive con efectos regresivos sobre estas comunidades y sus territorios.

El equipo auditor en uso de la información disponible, se planteó el ejercicio de elaborar un análisis de riesgos. Para esto acudió a la revisión de la normatividad relacionada con la implementación de esta política; el análisis de los convenios para la caracterización de daños y afectaciones territoriales, así como de aquellos suscritos para socialización; revisión y análisis de los informes de caracterización



realizados en el marco de los convenios suscritos con entidades privadas; respuestas a solicitudes de información que la CGR en el marco de la Actuación Especial, remitió a la Dirección de Asuntos Étnicos de la Unidad de Restitución de Tierras (DAE-UAEGRTD) y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER); y visitas realizadas a los municipios de Pasto, Tumaco y Quibdó donde se realizaron entrevistas en profundidad a los jueces de restitución de tierras, representantes del consejo comunitario Bajo Mira y Frontera y a funcionarios de las oficinas territoriales de la UAEGRTD.

En relación con el contenido de los informes de caracterización, se desprenden varios elementos que son igualmente verificables en otras fuentes de información, como lo hallado en la visita de campo, respuestas a requerimientos de información, e inclusive en otras investigaciones e informes de auditoría realizados a esta misma entidad.

Riesgos internos y externos

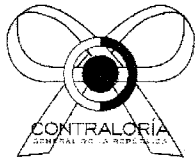
Los riesgos sobre la política pública de restitución de derechos territoriales, podrán corresponder a dos tipologías: riesgos internos y riesgos externos. Por riesgo interno se entienden aquellos que tienen correspondencia con el diseño mismo de la política pública (Decretos 4633 y 4635 de 2011), que en su implementación puede conducir a uno o varios de los efectos adversos señalados anteriormente. En el caso de los riesgos externos, se entenderán aquellas posibilidades de ocurrencia de efectos adversos, que no tienen relación directa con el diseño e implementación de la política pública de derechos territoriales.

Riesgos externos

Los siguientes corresponden a los 4 riesgos de tipo externo caracterizados por el equipo auditor en desarrollo de la actuación especial a la política pública de restitución de derechos territoriales.

- 1) R1 (Ext): Negocios privados Vs. Política de Restitución de Derechos Territoriales.
- 2) R2 (Ext): Conflicto armado en territorios colectivos de comunidades negras e indígenas.
- 3) R3 (Ext): Captura del Estado por actores ilegales (armados o no armados), grupos con poder político y económico.
- 4) R4 (Ext): Cooptación de líderes de las comunidades por parte actores armados, empresarios, ocupantes de mala fe.

No fue posible verificar R3 y R4, en particular por las limitaciones en materia de tiempos y actividades de la Actuación Especial. No obstante, fue verificable a partir



de las fuentes de información utilizadas que tanto R1 como R2, representan serios riesgos de tipo externo para la política pública de restitución de derechos territoriales. En particular la revisión de los informes de caracterización de daños y afectaciones a los que se tuvo acceso, así como las visitas realizadas, dan cuenta de esto.

Riesgos Internos

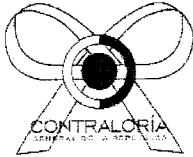
En cuanto a los riesgos internos, el grupo auditor evaluó dos potenciales:

- R5 (Int): Incumplimiento en las metas de restitución o bloqueo de la ruta diseñada para tal fin por débil o nula solución a cuellos de botella.
- R6 (Int): Incumplimiento o indebida ejecución en materia contractual en procesos de tipo administrativo fundamentales para el proceso de restitución de derechos territoriales.

Estos riesgos internos, como se puede notar, guardan estrecha relación con el diseño y la implementación de la política pública, las secciones correspondientes al análisis normativo y la gestión de la Unidad de Tierras, dan elementos adicionales para entender la magnitud real y potencial de estos riesgos.

Ahora bien, tal y como se señaló anteriormente, los riesgos de ocurrencia de los eventos adversos, se ven explicados y/o con mayor probabilidad de suceso por la existencia de amenazas y vulnerabilidades sobre los territorios y las comunidades. A partir del análisis de los informes de caracterización, se encontraron amenazas y vulnerabilidades, que son comunes a los distintos casos. En especial, la parte correspondiente al análisis de contexto realizado en el marco de convenios interadministrativos y de asociación en las caracterizaciones de daños y afectaciones territoriales, hacen alusión a lo siguiente:

1. Débil presencia estatal, tanto del nivel nacional como fragilidad de las instituciones territoriales y locales. Este factor ha sido caracterizado por el equipo auditor como de vulnerabilidad, y es recurrente en los distintos casos. Indicadores socioeconómicos, problemas de acceso al derecho a la salud en las comunidades, el riesgo mismo de desaparición, entre otros hechos verídicos que detallan las condiciones de las comunidades indígenas y negras en Colombia, constituyen ejemplos de la gran vulnerabilidad asociada a los riesgos de la política de restitución de derechos territoriales.
2. La presencia de grupos armados fuera de la Ley, que utilizan los territorios como parte de sus corredores para el tráfico de narcóticos y otras actividades ilícitas, la amenaza directa a miembros de las comunidades o el



amedrentamiento a miembros de los equipos de caracterización, el asesinato de líderes de restitución, así como el minado de proporciones importantes de estos territorios que dificultan el libre tránsito y disposición de múltiples áreas, son solo algunos ejemplos de la dinámica propia del conflicto armado en Colombia que representa uno de los riesgos más importantes para el correcto desenvolvimiento de esta política.

En desarrollo de la Actuación Especial se le ofició a diversas entidades para recabar información acerca de los impactos de estas actividades ilícitas en territorios ancestrales de comunidades negras, y para el momento de elaboración del presente informe, se obtuvo respuesta del Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal (PAICMA), obteniéndose a partir de la información disponible lo siguiente:

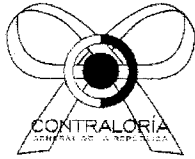
- a) En territorios colectivos de comunidades negras, entre 2010 y 2013, se tiene registro de 47 accidentes de MAP (Minas Anti Personales) y 3 de MUSE (Municiones Sin Explotar). En el caso de resguardos indígenas, se registraron 52 accidentes por MAP y 1 por MUSE.
- b) El PAICMA registra que en igual período, las fuerzas militares hicieron presencia en estos territorios, realizando desminado militar en 579 operaciones.

De estas operaciones, 402 se realizaron en resguardos de comunidades indígenas, siendo Arauca (26%), Nariño (13%), Córdoba (7,5%), Vaupés (7%), Putumayo (5%), Meta (5%), Cauca (5%) y Antioquia (5%), los principales departamentos donde se ejecutaron estas operaciones.

Las restantes 177 operaciones se realizaron en territorios colectivos de comunidades negras, ubicados en los departamentos de Nariño (57%), Chocó (32%), Valle (7%), Cauca (2%) y Antioquia (2%).

- c) El territorio colectivo con mayor afectación, en el caso de las comunidades negras, es el Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera, localizado en Tumaco con 17 accidentes de MAP, es decir el 34% del total de accidentes sucedidos en territorios colectivos de comunidades negras entre 2010 y 2013.

Para el caso de comunidades indígenas, sobresale el caso de los resguardos de San José de Lipa o Caño Colorado de la etnia Macahuan, con 6 casos (4 en 2013) entre 2010 y 2014. Los demás accidentes están distribuidos de manera casi uniforme a nivel nacional, sin que se evidencien casos particularmente prominentes.



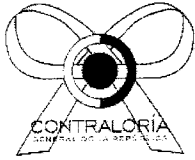
3. La informalidad en la tenencia de los territorios que definen humana y culturalmente a los integrantes de estas comunidades, es uno de los mayores factores de vulnerabilidad que tiene la implementación de esta política pública. Esto es un hecho recurrente en casos como el de Nuevo Espinal de la Comunidad Wayúu, Caño Ovejas de la comunidad Sikwani y el Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera. Sobresalen en estos casos la presencia de opositores en territorio ancestral, las incertidumbres en relación con linderos del territorio por deficiencias en los actos administrativos del INCORA (hoy INCODER), los traslapes con tierras adjudicadas a colonos (adjudicación de baldíos), o incluso los graves hechos de vulneración de derechos humanos en la zona de influencia que dificultan el acceso (o la formalización de los siempre ocupados) a nuevos territorios.

Se solicitó a la Superintendencia de Notariado y Registro, información sobre el estado registral de los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas del país, encontrándose que apenas 81 adjudicaciones de baldíos en propiedad colectiva han sido debidamente registrados. En el caso de comunidades indígenas, únicamente 236 adjudicaciones han sido debidamente registradas ante las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Al consultarse a la entidad sobre las medidas que se han tomado en materia registral para proteger los territorios colectivos de comunidades negras e indígenas, la Superintendencia de Notariado y Registro remitió copia de la resolución 12544 del 18 de Noviembre de 2013, por medio de la cual se creó y adoptó los códigos registrales para la inscripción de Medidas de Protección proferidas en desarrollo de la Ruta de Protección de Derechos Territoriales Étnicos o Ruta Étnica, en desarrollo de los Decretos Ley – 4633 y 4635 de 2011. Estos códigos corresponden a:

- Código Registral 0940 – Medida de Protección a Solicitud de Comunidad Indígena.
- Código Registral 0941 – Medida de Protección a Solicitud de Comunidades Negras.

La informalidad en la tenencia de los territorios por parte de las comunidades indígenas y negras, sumado a factores de violencia, configuran un escenario de riesgo por daño o vulneración de derechos de otras comunidades o particulares, a partir de la implementación de la ruta de restitución de derechos territoriales. Ejemplo de estos potenciales riesgos, es el problema identificado en el proceso auditor consistente en una de las pretensiones de la comunidad del resguardo Caño Ovejas de Mapiripán (Meta), que propone el levantamiento de las medidas



de protección por riesgo de desplazamiento forzado de todo el municipio con el fin de lograr la ampliación del resguardo. La CGR advirtió de los riesgos potenciales que esta pretensión encarna en materia de derechos humanos y de protección de patrimonio público y de las víctimas del desplazamiento, en un municipio que fue fuertemente golpeado por el conflicto en forma generalizada, así como del carácter innecesario que tiene la pretensión de levantar el total de medidas para realizar un proceso administrativo que es competencia del INCODER sobre un territorio específico.

4. La dinámica de inversión privada sobre los territorios colectivos ancestrales, explicado en la riqueza natural, la biodiversidad, el potencial minero-energético y otros atractivos para los negocios de la cosmovisión occidental, así como la posición geoestratégica de los territorios colectivos o resguardos, es otro de los grandes riesgos a la correcta implementación de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011 en su parte de restitución.

Sin duda la presencia de empresas mineras, madereras, agroindustriales y otras que derivan su rentabilidad al utilizar tierras en grandes áreas, o la explotación de los bosques, son actividades que ponen en riesgo la correcta implementación de la política de restitución de derechos territoriales.

En la labor auditora se presentó una solicitud de información a la Agencia Nacional de Minería (ANM), indagando sobre la presencia de esta actividad en territorios de comunidades negras e indígenas. A partir de las respuestas se puede concluir para los títulos otorgados entre 2010 y 2014, que:

En el caso de resguardos de comunidades indígenas:

- ✓ A la fecha la ANM reporta un total de 166 títulos mineros que traslapan resguardos indígenas. De estos títulos, 163 son títulos vigentes en ejecución, dos tienen el estado de “reactivados” y apenas uno está en proceso de liquidación.
- ✓ Los 163 títulos en ejecución cubren un área total de 401.160 hectáreas, de las cuales 131.780 están en territorios indígenas. Es decir, el área en traslapes es de aproximadamente el 40%.
- ✓ Las explotaciones tratan de distintos minerales, como arena, cobre, carbón, oro y otros minerales. Es de notar que estos datos no incluyen explotaciones petroleras adyacentes a estas comunidades. Estos títulos fueron otorgados principalmente en los departamentos de Chocó, Antioquia, Tolima, Cauca, Arauca, La Guajira y Guainía.
- ✓ La mayoría de estos títulos corresponden a empresas tanto nacionales como multinacionales, aunque también aparecen particulares como titulares de estos derechos de explotación. El período de operación de estas



concesiones en un 95% (154 de los 163 títulos en ejecución) se extenderá, en promedio, por más de 30 años (entre 2040 y 2044).

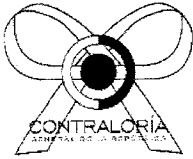
En el caso de territorios colectivos de comunidades negras:

- ✓ Con fecha de corte el 28 de mayo de 2014, la ANM reporta que un total de 160 títulos mineros fueron otorgados entre 2010 y 2014, de los cuales el 100% son títulos vigentes y en ejecución.
- ✓ Estos 160 títulos mineros cubren un área gráfica total de 256.478 hectáreas, de las cuales 133.206 hectáreas están en territorios de comunidades negras. Es decir, estos títulos traslapan en promedio el 52%.
- ✓ Dado que estas comunidades se asientan principalmente sobre la costa pacífica, se revela en los datos que estos títulos fueron otorgados en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño y parte de Antioquia. La mayoría de estos títulos es multi-mineral, es decir, que en el título versa sobre dos o más minerales a la vez, sobresaliendo la combinación Cobre-Platino-Hierro-Oro-Otros metales preciosos. Sin embargo, también hay títulos sobre minerales individuales como oro, platino y cobre.
- ✓ La mayoría de los títulos fueron concedidos a personas naturales, aunque también sobresalen empresas de capital nacional y extranjero, así como Consejos Comunitarios.
- ✓ La fecha de terminación de las concesiones a que dan derechos estos títulos mineros, en un 91,2% (146 de los 160 títulos) es en promedio superior a los 30 años (entre 2040 y 2044)

Es de notar que estos datos, excluyen los títulos otorgados con anterioridad a 2010, y no tienen en cuenta la dinámica petrolera. Igualmente, estas cifras solo representan datos agregados que dejan entrever cómo ha sido el proceso de otorgamiento de títulos con traslapes en territorios de comunidades negras y comunidades indígenas, pero no permiten siquiera vislumbrar los efectos que en materia social, económica, ambiental y cultural ha ocasionado esta actividad sobre estas estas comunidades. En esta labor es de resaltar las labores de caracterización realizadas por la DAE en casos como el del pueblo Emberá del Alto Andágueda.

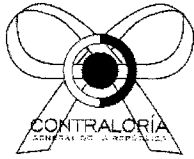
Análisis de riesgos identificados en las visitas de campo

El equipo auditor pudo evidenciar por su propia cuenta esta dinámica de riesgos por actividades económicas de gran impacto en estas comunidades, con el caso concreto del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera y lo relatado por los funcionarios encargados de la caracterización del resguardo del Alto Andágueda de la comunidad Emberá.

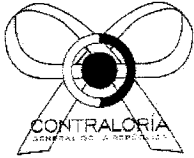


A continuación se describen algunos de los riesgos identificados por funcionarios de los equipos territoriales de la UAEGRTD, los jueces de restitución y los representantes de la comunidad que fueron entrevistados:

- a) Identificación del territorio a restituir. En concepto de los funcionarios de la UAEGRTD-Chocó esta es una exigencia que sobrepasa las funciones de la entidad, siendo esta labor competencia del INCODER. Por demás, en opinión de los funcionarios, esta información ya se encuentra establecida en los actos administrativos que definen la formalidad de la tenencia de estas comunidades. Y en el caso de los territorios de ocupación ancestral, manifiestan que tal identificación del territorio y su delimitación es o debe ser una de las pretensiones en la demanda de restitución.
- b) Fragmentación de la estructura interna y organizativa de las comunidades que dificulta en algunos casos los procesos de concertación.
- c) Conflictos inter e intra-étnicos. En opinión de la entidad, no es posible resolver en tan poco tiempo (2 meses) conflictos que tratan del uso del territorio y que en algunos casos tienen antecedentes de larga duración. Como ejemplo de esta dificultad, se describió el caso del territorio colectivo más pequeño que hay en Chocó, que es el Consejo Comunitario Casimiro de 32 hectáreas, el cual lleva 7 años sin lograr resolver este tipo de controversias. Este fenómeno, como se mencionó en el análisis normativo de los decretos ley, es reiterado en gran parte de los casos focalizados.
- d) Dificultades para darle el carácter de prueba a fenómenos intangibles, tales como la transformación de identidad cultural, las prácticas sociales y la ritualidad propia de cada comunidad. Esto es más complejo aún para las comunidades negras, teniendo en cuenta que a diferencia de las indígenas no cuentan con gran número de referencias y fuentes de investigación en la materia que puedan dar luces en la decisión judicial.
- e) El requerimiento de un concepto de seguridad favorable para el ingreso de la UAEGRTD y otras entidades para cumplir acciones en el marco del proceso de restitución. Más aún, cuando el concepto de seguridad se limita al emitido por la fuerza pública.
- f) Ha sido posible advertir que las comunidades étnicas se exponen a riesgos desmedidos por los efectos del conflicto como ha sido señalado, sin embargo, estos riesgos en algunos casos han tendido a exacerbarse en el tiempo en que inicia el proceso de caracterización de afectaciones territoriales, durante el cual, se hace indispensable levantar información en el territorio. Esta situación ha llevado, como en el caso del Bajo Mira y Frontera, a que las amenazas del conflicto se incrementen de manera desmedida, ya que si bien al inicio del proceso de caracterización, la situación de riesgo no era tan elevada, para el momento de su culminación, las acciones del conflicto tendían a incrementarse poniendo en riesgo a todos los miembros de la comunidad y principalmente a sus líderes.



- g) Debido a las precarias medidas de protección con las que cuentan ésta y otras comunidades, es posible que el extremo riesgo al que se exponen sus líderes y miembros durante y después de los procesos de caracterización, pueda llevar a que los procesos de restitución se vean obstaculizados o generen más riesgo, así como mayores fragmentaciones internas en las comunidades, derivadas de las eventuales tensiones que emergen por las consecuencias propias del conflicto con ocasión del proceso de restitución de derechos territoriales.
- h) El desarrollo de acciones de caracterización y demás que involucran el proceso de restitución en el marco del conflicto armado, lo que implica riesgos para la comunidad, para los funcionarios de la entidad y los jueces de restitución.
- i) La contradicción entre la política de restitución de derechos territoriales y políticas de desarrollo inscritas en un modelo económico en el cual los territorios adquieren un interés de rentabilidad por parte de distintos actores.
- j) Uno de los riesgos más importantes que enfrenta la política pública de restitución de derechos territoriales es la desconfianza de las comunidades en las instituciones del Estado Colombiano que justamente deben propender, entre otros por garantizar sus derechos territoriales. En el caso del Consejo Comunitario del Bajo Mira y Frontera la desconfianza es en primer lugar para con el INCODER, y tiene sus fundamentos en las titulaciones hechas por esta institución a miembros de la empresa sindicada del despojo y del hostigamiento a miembros de la comunidad. Por lo demás, el INCODER no cumplió cabalmente sus funciones al momento de la titulación colectiva la cual adolece de una georeferenciación de los linderos del territorio colectivo. Además el INCODER no ha tenido en cuenta la información aportada por la comunidad mientras que si tuvo en cuenta la información aportada por la empresa sindicada del despojo.
- k) En el mismo sentido, los representantes de la comunidad del consejo comunitario Bajo Mira y Frontera expresaron que si bien, la comunidad reconoce el trabajo realizado por la DAE-UAEGRTD en el proceso de caracterización, este también se enfrentó a problemas derivados de la desconfianza que tienen los miembros de la comunidad a brindar información precisa y concreta, personal o de contexto, al momento de la caracterización. Lo anterior debido a los riesgos personales que se pueden derivar de entregar esa información pues no es claro para la comunidad el uso que de la misma puede hacer la DAE-UAEGRTD. Igualmente si bien la comunidad avaló el informe y las pretensiones que del mismo se derivan, la inadmisión de la demanda por parte de la juez generó al interior de la comunidad temores y desconfianzas acerca de la contundencia del mismo y de la gestión de la DAE-UAEGRTD. Esto es particularmente grave, pues puede minar todo el proceso de restitución de derechos territoriales dado

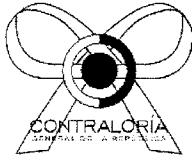


que la decisión de la juez genera en la comunidad desconfianza ante los líderes y la junta directiva del consejo comunitario, ante la DAE-UAEGRTD, y ante la misma juez.

Ahora bien, la generalización de la desconfianza es fruto también de la falta de acompañamiento en el proceso de restitución de derechos territoriales de otras entidades del Estado. Ni la personería, ni la defensoría, ni el INCODER, ni el Ministerio del Interior, ni la Unidad para las Víctimas, ni las fuerzas armadas, ni las autoridades locales acompañaron el proceso de caracterización. El problema no es solo que estas entidades no estén presentes sino que pueden ser incluso percibidas como enemigos del proceso. En estas condiciones y con estos niveles de desconfianza los costos de la política pública se elevan y es muy difícil generar consensos que se traduzcan en planes de acción concretos.

Otros aspectos relacionados con las debilidades en la capacidad institucional que emergieron en la visita, son los siguientes:

- a) Déficit en infraestructura y telecomunicaciones, que afectan el pleno ejercicio de las funciones de los responsables del cumplimiento de la ruta de restitución de derechos territoriales en cada una de sus fases, incluida la judicial. Si bien, se valora en general el esfuerzo de construir una institucionalidad, hay problemas que solo acudiendo en algunos casos a la creatividad de los funcionarios son resueltos. Sobresalen las limitaciones en acceso a Internet y al ancho de banda necesario para realizar la interconectividad en los procesos, la falta de infraestructura para atender procesos judiciales como audiencias con niveles de asistencia considerables, entre otros.
- b) Escasas o deficientes medidas de protección, que permitan a funcionarios, jueces y comunidades hacer valer los derechos a la reparación integral (entre estos la restitución). Este factor si bien no es definido por las entidades o jueces como fundamental en la actualidad, se prevé que con el paso del tiempo y al asumir casos cada vez más complejos, esta amenaza se hará más relevante.
- c) Vacíos o limitaciones de carácter normativo, en especial tanto jueces de restitución como funcionarios de la UAEGRTD coinciden en las dificultades de cumplir con los tiempos taxativos que la norma impone, por ejemplo, en fases como la caracterización de daños y afectaciones y en la judicial, desconociéndose el real impacto de factores como el orden público, la presentación de recursos y nulidades, y en sí la complejidad de tratar casos en zonas tan apartadas y bajo tantos factores de riesgo.
- d) Es de resaltar que los informes de caracterización, y los procesos y consecuencias que se derivan del mismo no son ni conocidos ni apropiados por la comunidad debido entre otras razones a su complejidad, a su



magnitud y a la debilidad en la socialización de los mismos. Las características socioeconómicas de la mayor parte de los miembros de la comunidad les impiden una apropiación productiva, en primer lugar de la legislación que busca defender sus derechos (ley 70, ley de víctimas, decretos ley), y en segundo lugar de las caracterizaciones y de la cartografía social que de ella se deriva. Valga al respecto señalar que se deben implementar mecanismos más amigables de difusión de estos productos, por ejemplo programas radiales, audiolibros, videos, entre otros, de forma que se garantice una mayor difusión y apropiación de los mismos.

2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada

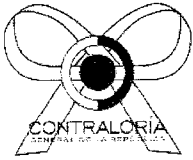
La política pública de restitución de tierras, busca "(.) *la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral* (.) (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014).

En el marco de los fines esenciales del Estado, consagrados en el Artículo 2 de la Constitución Política, se debe propender por la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la carta.

En materia de restitución y con base en lo establecido en la Ley 1448 de 2011, con la creación de las nuevas medidas a favor de las víctimas, se busca la efectividad y garantía de los derechos a la verdad, justicia y a la reparación, los cuales con base en varios pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional han sido catalogados como de primera generación por su rango de fundamentales.

Ha señalado el órgano Constitucional que "(.) *se ha reconocido que se trata de derechos que se encuentran garantizados en los tratados de derechos humanos y del derecho internacional humanitario y en consecuencia, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, lo que les asigna el carácter de derechos fundamentales* (...)"¹

Así las cosas, no se debe dejar de lado la importante interrelación entre estos derechos para lograr el efectivo desarrollo de la reparación integral, ya que constituye un postulado que el Estado debe satisfacer a favor de las víctimas y su entorno familiar y social; el propender por la garantía de estos derechos, constituye enormes avances hacia el restablecimiento integral.



En la presente actuación se verificó la aplicación y el cumplimiento del derecho de las víctimas a la reparación integral en su componente de restitución de tierras en su entorno individual, colectivo, material, moral y simbólico.

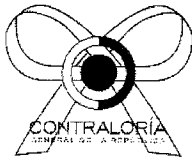
En este punto, basta recordar que *los principios que orientan el proceso de restitución de tierras despojadas se encuentran consagrados en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011, y son (i) el reconocimiento de la restitución jurídica y material como medida preferente de reparación integral; (ii) el derecho a la restitución opera independientemente de que se haga o no el efectivo el retorno de las víctimas; (iii) las medidas previstas buscan alcanzar de manera progresiva por el restablecimiento del proyecto de vida de las víctimas; (iv) las víctimas tienen derecho a un retorno o reubicación voluntaria en condiciones de sostenibilidad, seguridad y dignidad; (v) las medidas de previstas en la ley buscan garantizar la seguridad jurídica de la restitución y el esclarecimiento de la situación de los predios objeto de restitución; (vi) las medidas adoptadas deben adoptarse en un marco de prevención del desplazamiento forzado, de protección a la vida e integridad de los reclamantes y de protección jurídica y física de las propiedades y posesiones de las personas desplazadas; (vii) se debe garantizar la participación plena de las víctimas; y (viii) se garantiza la prevalencia del derecho a la restitución de las tierras despojadas o abandonadas de manera forzada a las víctimas que tengan un vínculo especial constitucionalmente protegido y a quienes sean los más vulnerablesⁱⁱ.*

Basta señalar que la restitución de tierras como política pública se ha venido implementando desde hace aproximadamente dos (02) años con los avances y/o contratiempos que para cada caso en concreto se ha evidenciado, como a continuación se detallara.

RIESGOS Y PROSPECTIVAS

La restitución de tierras es una política que conlleva complejidades históricas entre las que se destacan el conflicto social armado causa de la victimización de la población rural, la informalidad en la tenencia de la tierra, la inequitativa concentración de la propiedad rural, la desactualización catastral y la falta de articulación interinstitucional, política que debe ejecutarse en un marco de justicia transicional del cual no se tiene referencia que permita retomar lecciones aprendidas.

El desistimiento de las Víctimas frente a la solicitud de restitución de tierras- Ley 1448 de 2011, implica en su etapa administrativa la renuncia de la víctima a ser inscrita en el registro de tierras despojadas o abandonadas y, en la etapa judicial, la renuncia de las pretensiones de la demanda. Admitir que el desistimiento



procede a juicio de la CGR representa varios aspectos problemáticos, traducidos en últimas, en el no reconocimiento oportuno del derecho a la restitución.

Admitir el desistimiento dentro del proceso de restitución de tierras, es aceptar que las víctimas renuncien a su derecho a obtener una pronta justicia para ser reparadas, pues si bien dicho desistimiento no implica que no puedan ejercitar nuevamente la misma pretensión, ello no es óbice para que el Estado no realice todas las acciones conducentes a proteger los derechos de las víctimas, que dada la magnitud de la violación de sus derechos traspasan de la órbita meramente privada a ser reconocidos como de interés público social.

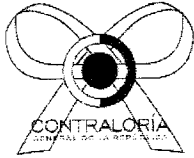
Se debe tener presente que el proceso de restitución de tierras ya sea en su etapa administrativa o judicial, se encuentra inmerso en un contexto de justicia transicional excepcional dado su desarrollo en medio del conflicto, donde los mismos despojadores, testaferros entre otros, que en su gran mayoría ostentan una posición privilegiada en relación con las víctimas reclamantes, aun aparecen en muchos de los escenarios en donde deben moverse las víctimas para reclamar los derechos que a causa del conflicto les fueron injustamente arrebatados, desequilibrando de esta manera la balanza a favor de los victimarios y rompiendo el principio de igualdad de las partes dentro del proceso.

No reconocer de manera oportuna sus derechos, es desde otra perspectiva, minar la capacidad económica y social de los victimarios, legitimando el despojo.

Aunado a lo anterior, no se debe perder de vista que al menos en la etapa administrativa, el legislador estableció que el proceso se adelantara de manera oficiosa, facultando en su artículo 76 a la Unidad de Tierras para adelantar el proceso y, en los casos que ello proceda, realizar la inscripción en el registro, prescripción normativa de la que se desprende el interés público de este proceso, en los que por regla general no procede el desistimiento.

Adicionalmente es claro que se trata de un instrumento administrativo en el cual no se reconocen derechos, pero su importancia radica precisamente en el acopio de los elementos de prueba de los elementos básicos como la situación de despojo o abandono, la calidad de víctima, los que una vez establecidos permitirán un acercamiento a la verdad de los hechos.

Por lo anterior, para la CGR, insiste en las dificultades que la procedencia de esta figura pueden traer para el reconocimiento de los derechos de las víctimas por lo que si bien, en algunos casos puede aceptarse la procedencia de esta figura, la Unidad debe ser muy rigurosa en la verificación del cumplimiento de los requisitos que han sido previamente definidos por ella y en la motivación de su decisión,



teniendo en cuenta las particularidades en las que se desarrolla el proceso de restitución de tierras.

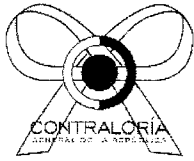
Por su parte en la etapa judicial, la facultad de iniciar el proceso de manera oficiosa no fue establecida de manera expresa por el legislador, sin embargo, dado el interés público que se protege, una vez instaurada la solicitud de restitución el juez debe tramitar el proceso hasta su culminación, y en los casos en que se presente un desistimiento, evaluar la circunstancias en que este se fundamente y con el acervo probatorio recabado en el proceso tanto en su etapa administrativa como judicial, tomar la decisión que en observancia de los principios proceda.

Es una obligación del Estado a través de las instituciones creadas para este fin, lograr restituir a las víctimas sus legítimos derechos sobre la tierra que a causa del conflicto armado pasaron de manera indebida a manos de terceros, dejando claro que ello debe ser independiente de la voluntad de las víctimas retornar a sus predios restituidos, tal y como ha sido reconocido por normas internacionales y plasmado en el artículo 73 de la Ley 1448 de 2011. Si bien existe un vacío normativo en esta materia, su aplicación debe ser realizada en observancia de los principios pro-víctima, en la defensa del interés público social, de recuperación y preservación de la memoria histórica y en garantía del derecho a la verdad tanto en su dimensión colectiva como particular.

No obstante, la Unidad podrá decidir oficiosamente si continúa o no con la actuación, siempre que lo considere necesario con fundamento en razones de interés público, como quiera que nos hallamos en un escenario especial, fuertemente influenciado por violaciones a los derechos humanos, los referentes a que debemos acudir para interpretar los alcances de la figura del desistimiento no se deben limitar a las normas de derecho común

Respecto al Fondo de la Unidad de Restitución es necesario señalar que ha tratado de implementar procedimientos y mecanismos con el fin de cumplir su misión como instrumento financiero, de donde se derivan pagos por concepto de indemnizaciones a las víctimas cuando no es posible la restitución, se paguen las compensaciones ordenadas por las autoridades Judiciales, se manejen y exploten proyectos productivos y se materialicen las acciones reparativas con los pasivos de las víctimas; pero con base en el análisis efectuado, son evidentes las dificultades en la contratación, en sus fases pre, contractual y de supervisión; de donde es importante adoptar acciones de mejora con el fin de precaver riesgos latentes para la Entidad.

Por su parte, La UAEGRTD presenta las solicitudes de restitución de forma oportuna y las subsanaciones son realizadas en los términos establecidos por



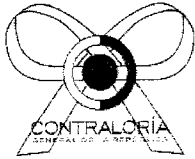
cada Juzgado. Sin embargo, se advierten dilaciones en el cumplimiento de los términos establecidos en la Ley, respecto al inicio del análisis precio, al desarrollo de la etapa administrativa y en relación con las publicaciones que deben ser aportadas en cada proceso.

La CGR considera que la operatividad del Subcomité de restitución de tierras proyectada en el POA de 2013 y el que continúa para el 2014, presenta coherencia entre los objetivos y las acciones estratégicas o líneas de acción propuestas en cada uno de los grupos de trabajo. Si bien se evidencia el compromiso y los esfuerzos institucionales en el avance de planeación, para la CGR es preocupante que después de dos años de implementación de la Ley, los avances presentados sigan refiriéndose a la fase inicial de diseño metodológico de la política, representado en reuniones con entidades, capacitación a funcionarios, manuales de divulgación y rutas de implementación de la ley.

Frente a la política de restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas:

El primer elemento a resaltar en este análisis de los riesgos a los cuales está expuesta la política pública de restitución de derechos territoriales es la continua victimización a nivel histórico que han sufrido los pueblos indígenas y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en Colombia. Si tenemos en cuenta los datos aportados por el Registro Único de Víctimas es evidente el daño desproporcionado que han sufrido estos sujetos colectivos. Por los demás, gran parte de las presiones derivadas del modelo de desarrollo extractivista adoptado por el país recaen sobre los territorios de las comunidades étnicas. De lo anterior se deriva que sin un fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de estos sujetos colectivos en el territorio es muy difícil que avance satisfactoriamente la política pública de restitución de derechos territoriales. El fortalecimiento comunitario es la clave para una verdadera participación activa y productiva de la comunidad en todas las fases del proceso de restitución de sus derechos territoriales y es la única garantía de una verdadera defensa de sus derechos.

Por lo demás es importante resaltar que a pesar de la violencia, del desplazamiento forzado, de la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y de las presiones sobre los territorios, las comunidades étnicas todavía están en el territorio, luchando por sus derechos, en medio del confinamiento o en el marco de estrategias de resistencia. La política pública debe tener en cuenta estas realidades lo cual implica conocer y caracterizar tanto la dinámica del conflicto armado en los territorios como las dinámicas económicas y políticas que sobre ellos se despliegan. Esto se realiza con caracterizaciones y



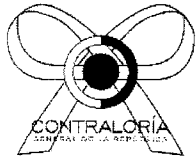
cartografías sociales que tengan en cuenta las dinámicas propias del territorio y las dinámicas externas que los afectan.

El objetivo de la política pública de restitución de derechos territoriales es revertir el despojo, abandono, confinamiento, usurpación y otras formas de afectación territorial, y garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales de estas comunidades víctimas del conflicto armado, con autonomía y libertad. La normatividad actual implica que la manera de lograr estos objetivos es mediante un proceso judicial en el cual la UAEGRTD le presenta insumos al juez para que éste emita un fallo, el cual tendrá que tener en cuenta también los argumentos de los opositores si hubiese lugar a esto. Es importante resaltar que el proceso judicial está expuesto a múltiples riesgos en particular cuando no se cuenta con antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales para que los jueces se apoyen en los mismos.

Por lo demás el abandono de los estudios agrarios en el país por parte de la academia, generó un desconocimiento de las funciones y la manera como operan las instituciones gubernamentales dedicadas a la materia. Si los jueces no conocen los fenómenos que caracterizan la dinámica del mundo rural, y no conocen la manera en la cual operan las instituciones del sector, las múltiples limitaciones y riesgos a las cuales están enfrentadas, o si no conocen la trayectoria de algunas de estas instituciones y los procesos de cooptación política y económica a los cuales han sido sometidas, difícilmente podrán avanzar de manera más expedita en el dictamen de sus fallos, pues deberán pedir nuevas pruebas, algunas de las cuales pueden haber sido ya remitidas. Igualmente este desconocimiento puede implicar que las ordenes de los jueces no sean claras o sean de imposible cumplimiento.

De lo anterior se deriva la necesidad de un proceso continuo de capacitación tanto de los funcionarios de la UAEGRTD como de los jueces y magistrados de forma tal que se generen escenarios de dialogo y resolución de controversias y dudas que seguramente afloraran fruto de las dinámicas complejas que caracterizan al mundo rural colombiano en general y a los territorios étnicos en particular. Finalmente es importante resaltar en este punto que la restitución de derechos territoriales solo funcionará en la medida en que funcionarios públicos y jueces de la república tengan un conocimiento profundo de las comunidades étnicas, su cultura, sus trayectorias, sus cosmovisiones, y sus realidades en el territorio.

La decisión de avanzar en la restitución de derechos territoriales vía judicial implica que la jurisprudencia se irá construyendo caso a caso y esto implica que los tiempos y los recursos dedicados para tal fin son a todas luces insuficientes. La legislación no tuvo en cuenta las complejidades de implementar este tipo de



procesos en un contexto de persistencia del conflicto sociopolítico armado que vive el país.

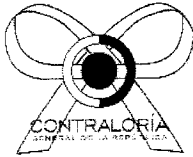
Uno de los elementos fundamentales a resaltar en este análisis de riesgos es la necesidad de articular y coordinar múltiples entidades y políticas públicas. Si no existe coordinación interinstitucional, y si no existe coherencia entre las diferentes políticas públicas pensadas para el sector rural y para el goce de los derechos territoriales de las comunidades étnicas difícilmente podrán lograrse los objetivos propuestos. Un ejemplo concreto de lo anterior es el caso de los segundos ocupantes (replazadores). El replazamiento de gran parte de los territorios étnicos obedeció en muchos casos a una estrategia de guerra y una táctica para lograr el despojo. Este replazamiento sirvió en muchos casos para la consolidación de proyectos productivos que atentaban contra los derechos territoriales de los sujetos colectivos étnicos. Aquí se hace evidente que la política de restitución de derechos territoriales debe estar articulada con otras políticas como la política de adjudicación de baldíos a población rural sin tierra y la postergada reforma agraria de tal forma que se haga justicia frente a las estructuras económicas y políticas que se beneficiaron del desplazamiento y del despojo.

Por último, es importante advertir sobre los riesgos a los cuales está expuesta esta política pública derivados de la debilidad de los sistemas de información. Es particularmente grave que el Estado colombiano no haya sido capaz aún de construir un catastro georreferenciado y un sistema de información predial y registral actualizado e interoperable, que sirva de fuente de información para funcionarios y jueces a la hora de aportar pruebas, realizar fallos o cumplir los mismos. Este atraso es particularmente grave pues entraba las tres fases del proceso (administrativa, judicial y postfallo). El problema dejó de ser técnico, pues las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permiten avanzar en esta dirección sin exponer a funcionarios o comunidades a peligros concretos.

RETOS

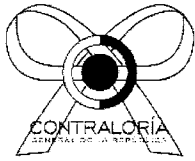
A continuación y bajo este contexto, se presentan los principales retos que la CGR considera, enfrenta el Estado colombiano para sacar adelante de la mejor manera la política de restitución de tierras:

- El proceso de restitución sin duda modifica la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia. Por ello, cada uno de los pasos adoptados para llevarlo a cabo, dentro de una compleja e histórica informalidad de la propiedad rural y en medio del conflicto, requiere no solo de la rigurosidad, articulación y complementariedad de las instituciones sino de un análisis constante y profundo de los problemas ya identificados para buscar

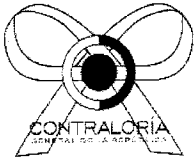


soluciones, que podrán ser de carácter normativo o de política pública, con el fin de garantizar el restablecimiento pleno de los derechos a las víctimas y minimizar la repetición o exacerbación de los conflictos locales por la propiedad.

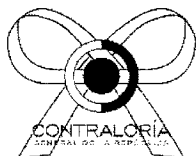
- Es preciso optimizar y mejorar los recursos técnicos, operativos y económicos que se disponen para los procesos de actualización catastral y de individualización con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos normativos, en un proceso eficiente y eficaz de restitución de tierras.
- Establecer condiciones de seguridad favorables es un componente clave en la implementación de la ley 1448, y el avance de la política de restitución de tierras. En este sentido es importante considerar que quizás la mayor dificultad es ejecutar la política en un contexto de conflicto armado continuo; este conflicto no solamente ha reconfigurado la propiedad de la tierra basada en el despojo y abandono sino que ha resquebrajado la confianza en la institucionalidad territorial, especialmente la fuerza pública y las autoridades departamentales y municipales; como lo percibe el sector defensa es necesario avanzar sobre una seguridad integral, basada en la presencia de las instituciones del orden nacional y local, especificar y proteger a los líderes de las víctimas reclamantes de tierras, contribuir a la verdad y justicia pilar de la ley 1448 identificando a quienes amenazan y atentan contra los solicitantes de restitución, proyectando la restitución como una vía en lucha contra la impunidad. La seguridad es un tema que se relaciona directamente con la prevención y protección de los territorios despojados y el desplazamiento de campesinos sin una prevención del despojo y desplazamiento en el futuro, los esfuerzos de formalización y restitución se quedarán en vano mientras se siga manifestando estos efectos del conflicto del país. Un país seguro es un país sin miedo y con confianza en las políticas públicas y las instituciones que representan el Estado en el territorio, y que proponen la transformación social necesaria para la efectividad de la restitución con vocación transformadora
- Si bien es cierto que la Ley 1448 de 2011, en su artículo 112, insta para que los recursos del Fondo de la Unidad, sean administrados por una Fiducia Comercial de Administración, pero, que como ya se indicó en el informe, ante la realidad de los pocos recursos transferidos y actividades desplegadas, se hace necesario hacer un llamado de atención a los encargados no solo de legislar sino de adoptar y propender por el establecimiento de políticas públicas en materia de restitución de tierras o pro víctima, con el fin de que se analice la viabilidad de continuar con la exigencia de la contratación de una Sociedad Fiduciaria, cuyas actividades



pueden ser asumidas por el Fondo. Al Respecto basta recordar que antes de realizar la contratación de la Fiduprevisora, fue la Unidad de Restitución, a través del Fondo la encargada de realizar las labores propias de la Fiducia, ante lo cual, es obvio que se debe provisionar de los insumos o elementos requerimientos para la adecuada administración de los recursos del Fondo.



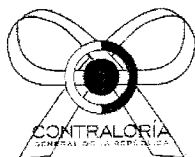
4. ANEXOS



ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

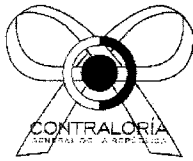
TIPO DE HALLAZGO NIVEL CENTRAL	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	30	-
FISCALES	0	-
DISCIPLINARIOS	9	-
PENALES	1	-
FUNCIONES DE ADVERTENCIA	1	-



ALIVIO DE PASIVOS – LINEA PREDIAL

LINEA PREDIAL							
DIRECCION TERRITORIAL	CANTIDAD DE ORDENES	SIN DEUDA	CUMPLIDAS	TRAMO 1 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TRAMO 2 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TRAMO 3 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TOTAL ALIVIO DE PASIVO
Antioquia	20	2	10	5.942.797,00	11.908.161,00	735.448,00	18.586.406,00
Bolivar	32	0	7	-	9.060.756,00	4.218.074,00	13.278.830,00
Cesar	12	0	5	-	5.701.048,00	-	5.701.048,00
Cordoba	139	0	132	-	59.631.889,00	43.206.221,00	102.838.110,00
Magdalena	77	0	2	-	68.091.480,00	1.185.534,00	69.277.014,00
Magdalena Medio	3	0	0	-	-	-	-
Nariño	13	4	0	-	-	-	-
Norte de Santander	11	0	10	-	5.227.628,00	571.604,00	5.799.232,00
Putumayo	46	0	0	-	-	-	-
Sucre	46	0	37	-	76.703.092,00	28.274.744,00	104.977.836,00
Tolima	110	0	75	2.819.438,00	28.720.255,00	7.040.517,00	38.580.210,00
TOTAL	509	6	278	8.762.235,00	265.044.309,00	85.232.142,00	359.038.686,00

DIRECCION TERRITORIAL	Refinanciacion			Condonacion			Exoneracion		
	T1	T2	T3	T1	T2	T3	T1	T2	T3
Antioquia	\$ 5.719.500,00	\$ -	\$ -	\$ 223.297,00	\$ 11.908.161,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 735.448,00
Bolivar	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 9.060.756,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 4.218.074,00
Cesar	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 5.701.048,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Cordoba	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 59.631.889,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 43.206.221,00
Magdalena	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 68.091.480,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 1.185.534,00
Magdalena Medio	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Nariño	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Norte de Santander	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 5.227.628,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 571.604,00
Putumayo	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Sucre	\$ -	\$ 5.938.181,00	\$ -	\$ -	\$ 70.764.911,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 28.274.744,00
Tolima	\$ 2.819.438,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 28.720.255,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 7.040.517,00
TOTAL	\$ 8.538.938,00	\$ 5.938.181,00	\$ -	\$ 223.297,00	\$ 259.106.128,00	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 85.232.142,00

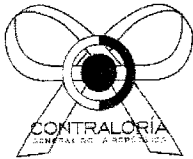


ALIVIO DE PASIVOS – LINEA SERVICIOS PUBLICOS

LINEA SERVICIOS PUBLICOS							
DIRECCION TERRITORIAL	CANTIDAD DE ORDENES	SIN DEUDA	CUMPLIDAS	TRAMO 1 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TRAMO 2 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TRAMO 3 (CONSOLIDADO DE LOS MECANISMOS)	TOTAL ALIVIO DE PASIVO
Antioquia	13	11	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Bolivar	8	2	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Cesar	4	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Cordoba	139	60	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Magdalena	2	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Magdalena Medio	2	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Nariño	0	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Norte de Santander	2	0	2	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 3.491.470,00
Putumayo	45	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Sucre	77	76	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Tolima	98	0	0	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	390	149	2	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 3.491.470,00

ALIVIO DE PASIVOS – LINEA FINANCIERA

LINEA DEUDA FINANCIERA					
DIRECCION TERRITORIAL	CANTIDAD DE ORDENES	SIN DEUDA	EN PROCESO	CUMPLIDAS	TOTAL ALIVIO DE PASIVO
Antioquia	1	0	1	0	\$ -
Bolivar	26	6	20	0	\$ -
Cesar	6	6	0	0	\$ -
Cordoba	139	123	16	0	\$ -
Magdalena	2	2	0	0	\$ -
Magdalena Medio	3	0	3	0	\$ -
Nariño	0	0	0	0	\$ -
Norte de Santander	0	0	0	0	\$ -
Putumayo	0	0	0	0	\$ -
Sucre	78	76	2	0	\$ -
Tolima	83	33	50	0	\$ -
TOTAL	338	246	92	0	\$ -



MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LÍDERES Y RECLAMANTES DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 2014

Solicitudes de Protección recibidas:

No. DE SOLICITUDES DE PROTECCIÓN RECIBIDAS			
PROCEDENCIA	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Unidad de Restitución de Tierras	167	387	554
Otros medios	178	385	563
TOTAL	345	772	1117

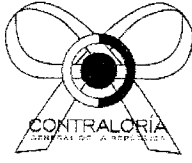
No. SOLICITUDES POR PROCESO			
PROCESO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Ley 1448 de 2011	214	456	670
Otros procesos	131	316	447
TOTAL	345	772	1117

Beneficiarios con medidas de protección:

No. DE PROTEGIDOS			
PROCEDENCIA SOLICITUD	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Unidad de Restitución de Tierras	63	140	203
Otros medios	82	189	271
TOTAL	145	329	474

No. DE PROTEGIDOS POR PROCESO			
PROCESO	MUJERES	HOMBRES	TOTAL
Ley 1448 de 2011	82	168	250
Otros procesos	63	161	224
TOTAL	145	329	474

Fuente: Unidad Nacional de protección 29 de mayo del 2014



CASOS CON MEDIDAS DE PROTECCIÓN	
Extraordinarios	471
En revaluación	3
TOTAL	474

CASOS SIN MEDIDAS DE PROTECCIÓN	
Nivel de riesgo Ordinario	417
En proceso de estudio de nivel de riesgo	107
Devoluciones GVP	97
Desistimientos	16
En revaluación	5
TOTAL	642

Fuente Unidad Nacional de protección 29 de mayo del 2014