



INFORME (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS

**POLÍTICA PÚBLICA: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y
ABANDONADAS - NIVEL TERRITORIAL
(VIGENCIA 2013)**

000697

**CGR – CDSA No.
JUNIO DE 2014**

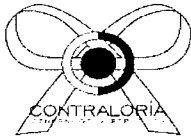


**INFORME (ACES) DE AUDITORÍA A POLÍTICAS PÚBLICAS
POLÍTICAS PÚBLICAS
RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - NIVEL TERRITORIAL**

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	JORGE ENRIQUE ESPITIA ZAMORA
Audidores Equipo de Trabajo	CESAR AUGUSTO MORENO SANCHEZ HENRY DUARTE SERRANO: MAURICIO ALEJANDRO DIAZ U. TATIANA BUSTOS NATHALY ANDREA PINZÓN R.



TABLA DE CONTENIDO	
	Pág.
1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	4
1.1. ALCANCE	5
1.2. DICTAMEN	8
1.3. RELACIÓN DE HALLAZGOS	9
1.4. PLAN DE REDIRECCIONAMIENTO DE LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	9
1.5. PLAN DE MEJORAMIENTO	10
2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - NIVEL TERRITORIAL	11
2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA	11
2.2 RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA	15
2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública	25
2.2.2 Gestión y Resultados de la Política Pública	31
2.2.3 Pronunciamiento sobre Derechos y Fines fundamentales del Estado relacionados con la Política Pública evaluada	75
3. ANEXOS	78



1. DICTAMEN DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Doctores

JESUS RICARDO SABOGAL URREGO

Director General (Unidad de Restitución de Tierras – UAEGRTD)

PAULA ALEXANDRA GAVIRIA B.

Directora General (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -

UARIV)

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 Territorial**, la cual a pesar de no estar contenida en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, 2010-2014, se puede asociar 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, y por su naturaleza es esencial para la protección de los derechos fundamentales de los colombianos, en el marco de un Estado Social de Derecho y en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, particularmente 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.

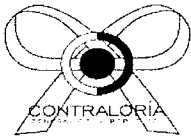
1.1 ALCANCE

Teniendo en cuenta que la restitución de tierras se hace realidad en el territorio, sin que ello implique necesariamente que la responsabilidad de la política pública este en cabeza de las Entidades Territoriales (ET), o que dejen de existir limitaciones en la definición de los diferentes tipos de bienes públicos, o que la Nación deje de ser el garante de última instancia de los derechos de sus conciudadanos, en esta actuación especial se buscó:

En primer lugar, realizar una revisión de las órdenes relacionadas en los fallos de restitución de tierras, vistas estas como la implementación concreta de la política, para lo cual se realizó una tipología de las mismas y de las entidades a las cuales van dirigidas. Así mismo, se analizaron las acciones que las diferentes entidades están desarrollando y los posibles cuellos de botella que se vienen presentando para su cumplimiento.

Derivado del proceso combinado entre el operador administrativo y judicial, en donde este último toma una decisión definitiva sobre el derecho a la restitución con base en la recopilación de información presentada en la solicitud de restitución por el primero, se hace relevante conocer la percepción de los jueces y magistrados sobre las dificultades y avances presentados en la puesta en marcha de la Ley; y para ello se hizo uso de las entrevistas semiestructuradas.

Por otra parte, y con base en una muestra de 113 expedientes (12%), de un universo de 942 Sentencias reportadas por la URT, se seleccionaron las siguientes Unidades Territoriales sobre los cuales se realizaría su revisión a la fase Administrativa y Judicial (Cuadro No. 1).



Cuadro No. 1: Muestra de Expedientes

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

En virtud de lo anterior, en cada Sede, se procedió a la verificación un promedio mínimo de veinte (20) expedientes, sobre los cuales se revisó el proceso de tiempos y movimientos dados en la fase administrativa como judicial.

De igual manera, a las ET (Alcaldías y Gobernaciones) arriba mencionadas, se les requirió información respecto a:

- Relación y copia de las actas de la Mesas o Subcomités Técnico de Restitución, elaborados en el marco de los Comités Territoriales de Justicia Transicional - CTJT (artículo 240 Decreto 4800)



- Relación de compromisos y acciones de las entidades que conforman el comité municipal de justicia transicional.
- Plan de Acción Territorial para la asistencia, atención, y reparación integral para las víctimas PAT en materia de restitución de tierras en el marco del Plan de Desarrollo Departamental y los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (artículo 254 Decreto 4800)
- Actividades o gestión adelantada, asignación y ejecución presupuestal por cada acción desarrollada del PAT, desde su implementación a la fecha.
- Diligenciar un cuadro que se les adjuntó, donde relacionaran las acciones de cumplimiento a las órdenes emitidas por las sentencias de restitución de tierras, que fuesen de su responsabilidad.
- Con respecto a estos fallos, si existía alguna orden que aún no se hubiese logrado cumplir, adujeran las razones para ello.
- Mayores dificultades para cumplir esas órdenes.

Por otra parte, se revisaron los PAT's de los respectivos entes territoriales así como los compromisos presupuestales adquirido en cada uno de ellos.

Respecto a los CTJT, se revisaron las actas de reunión de los mismos y de los subcomités o mesas de restitución de tierras.

Finalmente y teniendo presente que el Fondo de la Unidad (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 al análisis de la información remitida por la URT respecto al cumplimiento de las órdenes en cuanto al alivio de pasivos y compensaciones se refiere.

No sobra señalar que esta actuación especial se enmarca dentro de la estrategia de seguimiento y monitoreo de la CGR a la restitución de tierras y hará parte al Informe al Congreso de la Comisión de seguimiento establecida en la Ley 1448 de 2011 y del Informe anual que sobre el tema este órgano de control ha venido publicando.

En el desarrollo de la auditoría se presentó como limitante la imposibilidad de visitar las alcaldías municipales tomadas en cuenta en la muestra, así como la respuesta no efectiva a los requerimientos de la CGR, particularmente de algunas entidades territoriales del orden municipal.



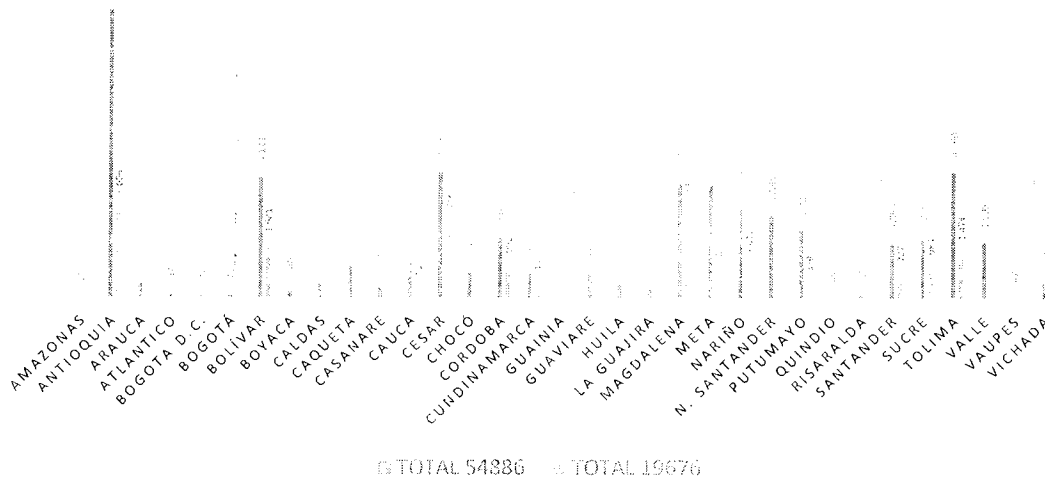
1.2 DICTAMEN

La Contraloría General de la República, como resultado de la Actuación Especial en el ámbito de la Auditoría a la Política Pública de **Restitución de Tierras Despojadas – Nivel Territorial**, dictamina que la misma cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad regional; mientras la evaluación de la Política Pública permite establecer que aún se mantiene el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la medida en que el Estado (Nación y E.T.) no garantiza en su totalidad los derechos de las personas víctimas del conflicto. En la medida que:

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 dificultades de carácter estructural (concentración de la tierra; baja capacidad institucional de las ET, entre otros), así como en la puesta en marcha de la Ley.

Grafico No. 2: Registros Totales VS. Objetos de Restitución

REGISTROS TOTALES VS. OBJETOS DE RESTITUCION (54.886;
19.676)





Cuadro No. 2: Cifras

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

1.3 RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría, se estableció un (1) hallazgo Administrativo, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

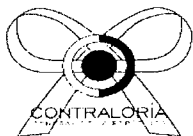
Tipo de Hallazgo	No. de hallazgos	Entidad (es) donde se detectó
Administrativo	1	MADR
Disciplinario	-	-
Penal	-	-
Función de Advertencia	-	-

Elaboró: Equipo Auditor

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 continua, 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.

A su vez la entidad ejecutora deberá remitirlo al Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI)¹, con el fin de incluir las acciones correctivas y/o preventivas pertinentes, conforme a lo establecido a la Resolución 07350 de 2013, enviando 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.

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., 20 JUN 2016


LUIS ALBERTO HIGUERA MALAVER
Contralor Delegado para el Sector Agropecuario

Aprobó: Juan Carlos Villamizar
Revisó: Jorge Enrique Espitia Zamora
Elaboró: Equipo auditor

¹ Resolución Orgánica No.07350 del 29 de noviembre de 2013



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA A LA POLÍTICA PÚBLICA DE: RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS - NIVEL TERRITORIAL

2.1 SÍNTESIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA EVALUADA

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, creó un procedimiento legal para restituir y formalizar las tierras de las víctimas del despojo y abandono forzado a causa del conflicto armado interno, compuesto por una etapa administrativa y una judicial.

El objetivo de esta primera etapa, es la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo². Por su parte en el proceso judicial se decide sobre los procesos de restitución de tierras, y los procesos de formalización de títulos de despojados y de quienes abandonaron en forma forzosa sus predios³.

Entre los principios rectores que orientan las actuaciones para el Registro de Tierras, se encuentran los principios de gradualidad y progresividad que implica que lleve a cabo una etapa previa de focalización, para lo cual se adelanta un proceso de macro y micro focalización, mediante el cual se definen las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes recibidas.

Dentro del proceso de macrofocalización, se definen áreas geográficas en las cuales se iniciará primero el estudio de las solicitudes de restitución recibidas y con el proceso de microfocalización⁴, se decide sobre las áreas (municipios, veredas, corregimientos o predios) donde se adelantarán los análisis previos para la inscripción de predios en el Registro de Tierras, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno.

La macrofocalización para la implementación del Registro será definida en el Consejo de Seguridad Nacional, a partir de información suministrada por la instancia de coordinación y soporte en el suministro de información para los procesos de restitución de tierras de responsabilidad del Ministerio de Defensa Nacional, denominada Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de

² Artículo 76, 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".

³ Artículo 79, Ley 1448 de 2011.

⁴ Decreto 599 de 2011 de 21 de marzo de 2012: Regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e implementación gradual y progresiva del RTDAF.



Tierras - CI2RT, quien tiene como principal objetivo emitir un concepto de seguridad sobre las zonas solicitadas para intervención.

Por su parte, el proceso de la microfocalización está a cargo de la Unidad de Tierras, quien realiza un análisis y con base en información en materia de seguridad e identificación de riesgos suministrada por el CI2RT, procede a expedir una resolución motivada mediante la cual se delimita el área de intervención⁵. Posteriormente, las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD convocan a los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras – COLRT, de las zonas micro focalizadas en su jurisdicción con el propósito de articular la intervención de la UAEGRTD con las demás entidades⁶.

Así, una vez definidas las áreas, se da inicio a la primera etapa del proceso por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, con el objetivo de llevar a cabo el Registro. Para el cumplimiento de este objetivo, la norma ha previsto como uno de sus principios la colaboración armónica, con la cual se busca que cuando así lo requiera la Unidad, se apoye en las entidades y autoridades estatales del nivel nacional y de las autoridades territoriales, de conformidad con sus competencias y en el marco de autonomía territorial.

Una vez adelantada la etapa administrativa e inscrito la solicitud en el registro, los titulares de la acción de manera directa o por intermedio de la Unidad de Tierras, pueden ejercer la acción de restitución, dando inicio a la etapa judicial, en donde el Juez o Magistrado⁷ que conozca del caso, una vez tenga certeza sobre el asunto procede a decidir de fondo. Para lo anterior, la Ley 1448 de 2011 le otorga amplias facultades para que se pronuncie sobre los distintos asuntos relacionados con el predio, encaminadas a garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas restituidas⁸.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos de la Ley y con miras a lograr una reparación integral con vocación transformadora, los Jueces y Magistrados

⁵ Decreto 599 de 2012 "Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la microfocalización e implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente".

⁶ El COLR, tiene por objetivo la coordinación operacional para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas.

⁷ Ley 1448 de 2011, Artículo 119. Creación de Cargos. El Consejo Superior de la Judicatura, creará los cargos de Magistrados de los Tribunales Superiores y Jueces Civiles del Circuito, especializados en restitución de tierras, de conformidad con el numeral 5 del artículo 85 de la Ley 270 de 1996 y normas concordantes. El Consejo Superior de la Judicatura creará los cargos de otros funcionarios que sean requeridos para el cumplimiento de esta Ley. La creación de los cargos a que se refiere este artículo se hará en forma gradual y progresiva, acorde con las necesidades del servicio.

⁸ Artículo 91, Ley 1448 de 2011. Contenido del Fallo "(...) p). Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas (...).



profieren órdenes direccionadas a diferentes entidades tanto del orden nacional como del orden territorial, quienes de acuerdo con sus funciones, en aplicación de los principios de colaboración armónica y participación conjunta⁹, deben trabajar de manera armónica y articulada e implementar las medidas de atención, asistencia y reparación a las víctimas para la superación de su vulnerabilidad manifiesta.

Para el diseño de la política pública de Atención y Reparación Integral, la Ley prevé el funcionamiento de subcomités técnicos, creados mediante el Decreto 4800 de 2011 que establece la conformación de 10 Subcomités entre los cuales se encuentra el de Restitución de Tierras, encargado entre otras responsabilidades de diseñar e implementar la política de Restitución, para lo cual deberá formular los planes operativos anuales – POA. Así mismo, debe definir lineamientos para orientar a las entidades territoriales en la formulación de sus planes de acción.

Con el objeto de operativizar tanto el cumplimiento de las órdenes proferidas por los Jueces y Magistrados de restitución de tierras como la política en general, se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, dentro del cual las entidades del orden nacional y territorial, tienen la responsabilidad de formular, implementar y monitorear la política y entre otros objetivos, adoptar planes y programas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas; garantizar la coordinación interinstitucional, la articulación de su oferta y programas, al igual que la programación de recursos, asignación, focalización y ejecución de manera integral y articulada la provisión de bienes y servicios públicos prestados de acuerdo con las soluciones brindadas.

Para lo anterior, el SNARIV debe garantizar la adecuada coordinación entre la nación y las entidades territoriales y entre estas, para el ejercicio de sus competencias y funciones al interior del Sistema.

Para el logro de este propósito, la Ley 1448 de 2011 ordena la instauración de los Comités de Territoriales de Justicia Transicional (CTJT) en el orden territorial, los cuales deberán ser creados por los Gobernadores y Alcaldes distritales y municipales¹⁰ y tienen a su cargo la coordinación a nivel territorial de las diferentes acciones en materia de restitución y reparación a las víctimas, entre otras funciones¹¹.

⁹ Artículo 113, Constitución Nacional; Artículos 14 y 26, Ley 1448 de 2011.

¹⁰ Artículo 162 y 173, Ley 1448 de 2011

¹¹ El Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011 establece los Comités Territoriales de Justicia Transicional son los encargados de elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal,



Las funciones de los CTJT son definidas en el Decreto 4800 de 2011 y son orientadas a su labor de articulación para dar cumplimiento a los Planes de atención a las víctimas territoriales – PAT, la coordinación del SNARIV en el territorio y de otras ofertas institucionales que permitan garantizar los derechos de las víctimas, evaluar periódicamente los avances en los PAT y de esta manera establecer los ajustes pertinentes, así como la efectiva participación de las víctimas en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones definidas en estos planes.

Estos espacios son presididos por el Gobernador o el Alcalde según el caso y están conformados adicionalmente por los secretarios de Gobierno, de planeación, Salud, educación (ya sean departamental o municipales), los comandantes de división o brigada y el de la policía con jurisdicción en la zona, los directores regionales del ICBF y el SENA, el representante del Ministerio Público, dos representantes de las víctimas y el delegado de la UARIV, sin perjuicio de que puedan invitar a otras entidades que tengan competencias en el marco de la Ley para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas.

Cabe señalar que por expresa prohibición de la Ley 1448, las autoridades que componen el Comité, no podrán delegar en ningún caso, su participación en el mismo o en cualquiera de sus reuniones.

La coordinación de la política entre las instancias nacionales y las territoriales, se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), por lo que esta entidad debe participar de los CTJT¹² y diseñar una estrategia que articule la oferta de las políticas públicas nacionales, departamentales, distritales y municipales en materia de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral, con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y teniendo en cuenta la capacidad fiscal de las entidades territoriales, el INB y el índice de presión¹³.

En este sentido la Ley prevé la estructuración de un sistema de corresponsabilidad que incluya entre otros, el apoyo a los entes territoriales en aspectos técnicos,

articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

¹² Artículo 168, Numeral 6° Ley 1448 de 2011.

¹³ El índice de presión es entendido como la relación existente entre la población víctima por atender de un municipio, distrito o departamento y su población total.



administrativos y financieros, la comunicación efectiva de las decisiones, la delegación de los procesos de caracterización de las víctimas y la identificación de su núcleo familiar, el establecimiento de un sistema de monitoreo a las inversiones realizadas, la flexibilización de los esquemas de atención en concordancia con las condiciones territoriales y el establecimiento de esquemas de complementación del esfuerzo local con el nacional.

Los Planes de Atención a las Víctimas Territoriales - PAT, deben contar con las asignaciones presupuestales y estar acordes con los lineamientos dados por el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas¹⁴. En esta planeación se incluirá la prestación de la asistencia de urgencia y ayudas funerarias, así como las medidas complementarias a la reparación integral, para lo cual gestionaran la oportuna presencia de las autoridades nacionales competentes.

2.2 RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

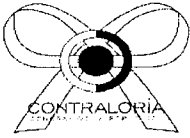
La teoría de los Bienes Públicos

La economía contemporánea, desde James Buchanan, se puede decir, sin ser injustos con Adam Smith, plantea la necesidad de la intervención del Estado a efecto de subsanar algunos de los problemas que el mercado tiene; y para ello una de las categorías que define corresponde al de bien público puro. La definición que ofrece Elinor Ostrom de bien público puro es: “Un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no subtrae del uso por otros” (Glosario. En: <http://web.archive.org/web/20120808010410/http://mitpress.mit.edu/books/chapters/0262083574chapm1.pdf>).

Lo anterior, desde el punto de vista técnico significa que el bien es no rival y no excluyente. La no rivalidad plantea que su uso, por parte de una persona en particular, no perjudica o impide el uso simultáneo por parte de otra (el aire, p.e.); y, la no exclusión, conlleva la no posibilidad de impedimento de su usufructo por parte de usuarios potenciales o reales.

Los bienes públicos nacionales han sido parte importante de la teoría de la hacienda pública, basta con ver el Libro V de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith (De las rentas del soberano o de la república). No es una novedad para cualquier analista de políticas públicas, la idea de que la sociedad necesita del Estado para superar las fallas de mercado para lograr una eficiente y equitativa asignación y distribución de los recursos; aun presumiendo, que buena parte de

¹⁴ Artículo 174 de la Ley 1448 de 2011



los bienes y servicios que hacen parte de la canasta de cualquier ciudadano corresponden a la esfera de la producción privada; y que otras, son bienes públicos esenciales que incluso se constitucionalizan a efectos de que ningún ciudadano quede excluido, entre ellos: educación básica primaria, secundaria; salud; agua potable, entre otros.

Es posible estar de acuerdo con Adam Smith al señalar que el Estado es la fuente que debe proveer bienes públicos esenciales, y la circunscripción del bien puede llevar a la identificación de los beneficiarios así como de los posibles contribuyentes; de ahí, que la literatura los categorice en bienes públicos internacionales (medio ambiente – la Amazonía; agua; sistema financiero; internet; entre otros); nacionales (defensa y seguridad nacional; justicia; derechos de propiedad; etc.); y, locales (transporte público; seguridad ciudadana; parques; etc.).

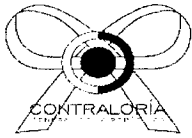
Independientemente, de la clasificación de bienes públicos que se proponga o defina, lo cierto es que estos bienes son esenciales en el bienestar de las personas y para ello se precisa la complementariedad entre Estado y agentes privados (ciudadanos y empresas). Si los ciudadanos y las empresas no pagan impuesto es imposible la provisión de los bienes públicos esenciales.

Algunas dificultades en el proceso de Restitución de Tierras

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) es un gran avance a efecto de resarcir a la población que ha sufrido alguno(s) de los vejámenes ocasionados por los victimarios. En ese orden, *“La restitución es necesaria primero y ante todo por razones éticas. La mínima decencia nos obliga a hacer justicia a los millones de desplazados, que fueron despojados de sus tierras y vieron sus vidas truncadas. No podemos legitimar fortunas obtenidas a costa del sufrimiento de las víctimas”*, a efectos de consolidar nuestra precaria democracia y minar las bases económicas y sociales de las organizaciones criminales.¹⁵ Así pues, *“Cuando se está de acuerdo en los fines, los únicos problemas que quedan son los de los medios, y éstos no son políticos, sino técnicos; es decir, capaces de ser resueltos por los expertos o por las máquinas, al igual que las discusiones que se producen entre los ingenieros o los médicos”*. (Berlín, Isaiah. 1958. Dos conceptos de Libertad. En: <https://bibliolibertaria.org/files/168-isaiah-berlin-dos-conceptos-de-libertad.pdf>.)

Son varios los centros de investigación, entre ellos la CGR, e investigadores que han señalado un conjunto de vicisitudes del proceso de restitución de tierras (Ley

¹⁵ Uprimny Y., Rodrigo. 2012. Los desafíos de la restitución de tierras. En <http://www.dejusticia.org>



1448), los cuales aquí se presentan algunos de ellos, pues no se trata de ser exhaustivos en su enumeración como en el orden de importancia.

Éstos son los más comúnmente enunciados por los equipos de investigación:

La distribución de la tierra en Colombia. El deterioro de la actividad agraria en Colombia y en los departamentos donde la locomotora minera se encuentra a todo vapor y los enfrentamientos armados entre las fuerzas ilegales (paramilitares y guerrillas) y las Fuerzas Militares ha aumentado la concentración de la tierra. “La problemática de la tierra en Colombia se caracteriza por: i) la elevada concentración de la propiedad, ii) la persistencia de un patrón de uso ineficiente del suelo con vocación agrícola, iii) un sistema de administración de tierras en transición, iv) informalidad en la tenencia de la tierra, y v) el abandono y despojo de tierras y territorios, a causa de la violencia”¹⁶.

El desarrollo y puesta en marcha de la ley 1448 en medio del conflicto.

La violencia interna en Colombia ha privado a millones de campesinos de sus tierras y medios de subsistencia. Actualmente, y de acuerdo con los registros administrativos, hay cerca de 55.000 solicitudes de restitución de tierras de un área de 3.400.000 hectáreas, las cuales presenta serias dificultades en la medida en que las víctimas tienen que hacer frente a sus victimarios en medio del conflicto con los problemas de seguridad que ello trae¹⁷. El número de solicitudes que se ha podido micro-focalizar, al existir ciertas garantías de seguridad, es del 36% y las que tiene Sentencia Judicial el 1,8% del total de solicitudes, o el 12% de las que han terminado el Proceso Administrativo.

La microfocalización es el mecanismo mediante el cual la Unidad de Restitución de Tierras (URT), selecciona un conjunto de casos para atender de manera prioritaria. Sin la microfocalización no es posible iniciarse el proceso administrativo por parte de la URT. Adicionalmente, y como lo expone la Unidad en su misiva a la CGR: La microfocalización es un mandato legal y su aplicación con base en los principios de gradualidad y progresividad, además de garantizar una intervención eficiente por parte de la Unidad, es un mecanismo para garantizar el derecho de las víctimas y no vulnera los derechos fundamentales de los solicitantes no focalizados. Así pues, con la microfocalización “se definen las áreas geográficas en las que se realizará el estudio de las solicitudes tendientes a

¹⁶ Unidad de Restitución de Tierras. 2013. TÍTULO DEL PROYECTO: IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS RURALES A LAS VÍCTIMAS DEL DESPOJO Y/O ABANDONO DE PREDIOS NACIONAL BPIN 2011011000377 – VIGENCIA 2013. En <http://restituciondetierras.gov.co/media/descargas/Prog%20y%20Proyectos/2013/Proy%20Implementacion%20Programa%20Tierras%20V%20Firme%202013.pdf>

¹⁷ Guzmán, Diana. 2009. Reparaciones para las mujeres víctimas de la violencia en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión. Editado por: Catalina Díaz Gómez, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes. En <http://www.dejusticia.org>



la inclusión en dicho instrumento. Para tales efectos, se tendrá en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo, y la existencia de condiciones para el retorno, criterios que deben confluir y que tienen por finalidad garantizar la aptitud de la restitución del predio, sin el riesgo de una revictimización, como ocurriría si no se tuvieran en cuenta las condiciones de seguridad, dado que la restitución se está haciendo en el escenario de persistencia del conflicto armado interno”.

Sin embargo, llama la atención el hecho que el DNP y la URT piensen en voz alta en la necesidad de invertir la microfocalización, no definiendo las áreas donde se debe iniciar el proceso sino en la definición de las áreas donde no se debe realizar la restitución.

En cumplimiento de lo anterior, el Decreto 599 de 2012 asigna la responsabilidad de la microfocalización en la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAIV), con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida en el Ministerio de Defensa Nacional¹⁸, por lo cual se señala, este elemento, como otra de los posibles dificultades del proceso¹⁹ y se solicite la posibilidad que este tipo de restricciones no sean un obstáculo dentro del proceso, pues las Fuerzas Militares están en la obligación de garantizar la seguridad de las zonas restituidas así como en todo el territorio nacional.

En las zonas microfocalizadas hay 19.194 solicitudes, lo cual significa que cerca del 64% de las solicitudes radicadas por los reclamantes no han recibido atención²⁰.

El potencial de víctimas que aún no ingresan al sistema. El universo de víctimas aún no ha presentado sus reclamaciones, hay “Nuevos Reclamantes”, y “Nuevas Víctimas”²¹. En la medida en que la política pública de restitución de

¹⁸ Sergio Roldán, Italo Andrés Velázquez, Elizabeth Katich y Gladys Prada. 2013. Procuradores para la Restitución de Tierras: Guía práctica para la actuación. Procuraduría General de la Nación y Agencia de Cooperación Alemana, GIZ. Bogotá, agosto de 2013. La página web consultado fue: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/GuiaRestituci%C3%B3nTierrasProcuradores_Final\(1\).pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/GuiaRestituci%C3%B3nTierrasProcuradores_Final(1).pdf).

¹⁹ La Microfocalización: “es uno de los cuellos de botella de la restitución. Para determinar en qué zonas se hace restitución se requiere de un concepto positivo del Ministerio de Defensa... Los tiempos establecidos para la restitución solo se empiezan a contar desde la resolución que autoriza la microfocalización, lo que aplaza indefinidamente el estudio de la solicitud de reclamación del predio”. En 150 primeras sentencias de restitución de tierras. ¡La restitución sí es posible! En <http://www.ipc.org.co/>.

²⁰ Fundación Forjando Futuros. 2014. Restitución de tierras gota a gota. Avances y dificultades. Análisis de 372 sentencias. En <http://www.pares.com.co/wp-content/uploads/2014/03/Avances-y-dificultades-de-la-restitucion-de-tierras-Informe-Gota-a-Gota.pdf>

²¹ “Limitaciones en la diseminación de la información relevante hacia los sujetos de la política, y en la cuantificación de ellos. En particular, no parece haber una cifra consolidada y municipalizada de potenciales reclamantes; sólo tenemos las de las personas que han puesto la reclamación, que es



tierras ha vendido adquiriendo carácter y ganando en credibilidad, las víctimas se acercan a registrarse. En los sitios donde la URT ha llegado a adelantar los procesos administrativos el número de solicitudes se ha incrementado.

Falta restitución colectiva y administrativa. *“Es necesario reconsiderar la restitución predio a predio, y modular el principio de gradualidad con el de masificación, correspondiente a las especificidades del despojo que tuvo lugar en Colombia”* (Gutiérrez, 2013, pág. 19). Sin embargo, hay quienes señalan que *“las restituciones colectivas tienen de largo y de ancho. Es cierto que la ley de víctimas prevé la acumulación de casos con el fin de hacer más ejecutiva la restitución. Pero, al mismo tiempo, la acumulación de casos implica tanto la acumulación de soluciones como la de chicharrones. Un caso a primera vista sencillo – con disputas mínimas – al ser acumulado con otros doscientos con dificultades similares - pero no las mismas- puede convertirse luego en un caso imposible de resolver. Eso es lo que se ha visto en terreno. A pesar de que en muchos casos el despojo fue el mismo, la situación de cada familia en cada predio era distinta antes del despojo, o se ha vuelto distinta después de este. Si bien se aplica la misma regla al despojo, luego habrá que aplicar una regla distinta al predio”,* en otras palabras, las soluciones fáciles para un problema tan complejo no es fácil de encontrar.²²

Trato discriminatorio a reclamantes de tierras en zonas de reserva ambiental. *“La Unidad de Restitución de Tierras ha negado el acceso al trámite de restitución a reclamantes de tierras en zonas de reserva ambiental, con el argumento de que se trata de baldíos no adjudicables. Esta tesis excluye del derecho a la restitución por reubicación o compensación a cerca de 35.000 familias”* (Fundación Forjando Futuros. 2014). En este aspecto, hay que considerar que ante todo el reclamante de esas tierras de reserva ambiental es una víctima que tenía una vida normal en esa zona y fue despojado por unos victimarios y, por tanto, debe ser reparado de manera integral. Eso sí, es completamente claro que la restitución de la tierra a ese tipo de víctimas no debe estar dentro del área de la zona de reserva ambiental.

El problema del manejo, por parte del INCODER, para con los reclamantes de baldíos. *“El 58% de las tierras restituidas en las sentencias son baldíos de la Nación”* (Fundación Forjando Futuros. 2014) y el INCODER no tiene claro un procedimiento de adjudicación de baldíos en el marco de la justicia

una fracción posiblemente pequeña del universo potencial de beneficiarios de la política” Gutiérrez, S. Francisco. 2013. “Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras en el proceso de restitución”. Primer reporte sobre el proceso de restitución. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. En <http://www.observatoriodeltierras.org/wp-content/uploads/2014/01/UN-TRANC%C3%93N-FENOMENAL.pdf>

²² Sánchez, Nelson. 2014. ¿Será Santos el salvador de la restitución de tierras? En <http://www.dejusticia.org>



Unidad de Restitución de Tierras

transicional en el cual está inmersa la Ley 1448.

Exceso probatorio. “El alto y excesivo estándar probatorio, definido por la Unidad de Restitución de Tierras y exigido por los Jueces y Magistrados, hace que la restitución sea más lenta y costosa. Esto contradice el principio de la inversión de la carga de la prueba, según el artículo 78 de la Ley 1448, que consiste en que deben ser los segundos ocupantes, testaferreros o despojadores los que demuestren que adquirieron los predios sin hechos de violencia y con buena fe exenta de culpa”²³.

La debilidad de la Unidad de Restitución de Tierras, líder del proceso administrativo. El desarrollo del proceso administrativo que adelanta la Unidad depende de la su capacidad instalada así como de la acumulación de la experiencia misma del proceso. En la medida en que se fortalezca la Unidad desde el punto de vista presupuestal como de capital humano, los resultados van a permitir una reducción de los tiempos en de la parte administrativa. Si a la vez se atienden la diferentes demandas que se le viene haciendo a la Ley (acumulación de procesos, incremento de la parte administrativa en los casos en que no hay oposición, la no micro focalización como requisito para iniciar el proceso administrativo, entre otros) entonces el fortalecimiento de la Unidad es una necesidad para avanzar en la puesta en marcha de la ley.

La falta de jueces y magistrados. Si bien hay problemas en la parte administrativa, en la parte judicial también se dejan entrever ciertos problemas²⁴ lo cual hace pensar en la necesidad que existe de su fortalecimiento.

La baja Capacidad Institucional de las Entidades Territoriales. La capacidad institucional es de los conceptos más “blandos” que hay en la literatura de la hacienda pública²⁵. A pesar de sus limitaciones, el concepto que aquí se sigue alude a la capacidad como producto o resultado, en otras palabras, haciendo usos de los que la definen como la habilidad para adelantar tareas con efectividad, eficiencia y sostenibilidad. “La capacidad indicada hace alusión al

²³ En 150 primeras sentencias de restitución de tierras. ¡La restitución sí es posible!. En <http://www.ipc.org.co/>.

²⁴ “Entonces, ¿los jueces y magistrados no están dedicados exclusivamente al proceso de restitución?

“No, ellos conocen segunda instancia de tutelas y de otros procesos y nosotros lo que necesitamos es celeridad en el proceso de restitución. Aquí (en Norte de Santander) tenemos solo dos jueces y hay más de 300 demandas radicadas; este año pensamos presentar 300 más. Entonces, ¿cuándo van a terminar esos procesos? El juzgado va a colapsar. José René García, director de la Unidad de Restitución de Tierras en Norte de Santander”. En http://www.laopinion.com.co/demo/index.php?option=com_content&task=view&id=439314&Itemid=93#.U1VJovl5N1Y

²⁵ Ospina, Sonia. 2002. “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”. Pag. 2. En http://www.geolatina.net/IDEAS/documentos/monit_herramienta.pdf. Visitado abril 20 de 2013.



potencial para cumplir tareas”²⁶ propias de su nivel de gobierno, dado que hay algunas, referida a bienes públicos nacionales (defensa nacional, garantía del monopolio de la fuerza y de las armas, lucha contra las fuerzas ilegales y el narcotráfico, entre otras) que le corresponde garantizar al Gobierno Nacional, pues resulta imposible conceptual y políticamente viable aducir principios como el de complementariedad y subsidiariedad en la provisión de estos bienes públicos nacionales.

En este orden de ideas, y construyéndose un indicador sintético de capacidad institucional a nivel municipal con base en variables tales como el capital humano, el porcentaje de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas, el recaudo tributario per cápita, la tasa de homicidios, la cobertura de servicios públicos, el Índice de Calidad de Vida, y la Tasa de Suicidios; para 1070 municipios se obtiene que los de mayor capacidad, en su orden son: Sabaneta, Envigado, Cota, Yumbo, Itagüí, y Bogotá D.C., los de capacidad alta-media Tocancipá, La Estrella, Medellín, Rionegro, Chía, Copacabana, Barrancabermeja, Cali, Sopó, Mosquera, Nobsa, Girardota, Manizales, Bucaramanga, entre otros; y, los de baja-baja capacidad fueron: Uribe, Manaure, Alto Baudó, Bojayá, Murindó, Medio Atrato, Bagadó, Medio Baudó, Río Iro, El Charco, Roberto Payán, entre otros. La concentración municipal en cada una de las escalas en las cuales se clasificó el indicador de capacidad institucional se presenta en el siguiente gráfico, donde el 73% de ellos se ubican en el rango medio (Gráfico 1), con lo cual resulta que los municipios donde se vienen concentrando las Sentencias de Restitución de Tierras se encuentran en lo fundamental en los niveles medio-bajo para abajo.

En éste orden, se entiende el reto que se ha impuesto el gobierno nacional de “Fortalecer las comunidades en los territorios de restitución mediante una mayor presencia local del Estado” siempre y cuando sea sobre la base del fortalecimiento de la coordinación Nación-Territorio pues ésta resulta ser mínima por no decir que escasa. Las acciones de la Nación en el territorio en muchos de los casos son institucionales (SENA, ICBF, entre otros) y poco consulta las necesidades o acciones de la Entidad Territorial donde se realiza la intervención.

²⁶ Huerta, Angélica. 2008. “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. En Política y Cultura, otoño 2008, núm. 30, pp. 119-134. Consultado en http://148.206.107.15/biblioteca_digital en abril 20 de 2013.

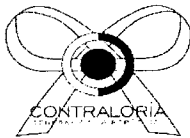
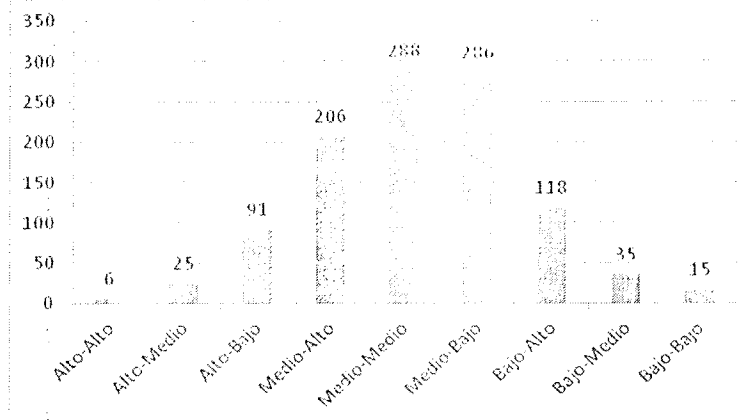


Gráfico No. 3: Distribución Municipal En La Capacidad Institucional



La falta de una coordinación real entre las entidades del orden nacional y las ET. Antes de iniciar la discusión, resulta importante señalar que la “Articulación Nación-territorio y al interior del Gobierno Nacional” hace parte de los cuatro ejes transversales del Plan Nacional de Atención y Reparación a Víctimas.

La nueva institucionalidad creada para atender el proceso de restitución de tierras de manera integral requiere de un mayor grado de articulación entre ellas, pues la complejidad del problema en el territorio como de parte de las víctimas es tan inmenso que hay necesidad de realizar intervenciones fuertemente articuladas, desde la seguridad en el territorio (control de las fuerzas al margen de la ley y garantía del monopolio de la fuerza y de las armas por parte del Estado, desminado, entre otros) hasta la atención psicosocial para los niños, niñas y adolescentes víctimas, por ejemplo.

La identificación del predio. La informalidad de la propiedad, en Colombia, es un problema estructural, a pesar de que “se han expedido varias normas que han intentado la conexión de las oficinas de catastro y de registro, especialmente, en lo relacionado con la información contenida en sus bases de información; sin embargo, esto no ha sido posible. Aunque el registro inmobiliario data del año 1790 y en 1844 aparece un estatuto de registro” hoy en día se tiene que para un total de 10 millones de predios, 1 millón 900 mil urbanos (29%) y 1 millón rurales (33%) no se encuentran formalizados en términos de la Ley, “es decir ocupados por individuos que o bien no poseían títulos sobre los mismos, o teniéndolos, no se encontraban debidamente registrados” (Conpes 3641 de 2010)²⁷; y de acuerdo con el estudio de la Universidad de los Andes en 2011 “Los resultados revelan que un alto porcentaje de hogares ignora tener derechos de propiedad informales sobre sus predios. Cerca de un 65,8% de los hogares se

²⁷ En el Conpes 2736 de 1994 se señalaba: “Según el Catastro el 40% de los predios rurales y 34% de los predios urbanos carecen de títulos de propiedad” (Conpes, Pág. 2).



identifica como propietario formal de su predio, pero sólo un 39,9% es, en efecto, un propietario formal. Ello implica que una cuarta parte de los hogares tienen derechos informales de propiedad y lo ignoran. La informalidad total asciende entonces a 32,8%. Un poco más de una cuarta parte de los hogares son tenedores, de los cuales la mitad están en usufructo, empeño, anticresis o comodato, y un 28.2% son arrendatarios o aparceros. La informalidad no se limita a los derechos de propiedad. El usufructo, o explotación de la tierra, reviste de una alta incertidumbre para los arrendatarios o aparceros: un 92,8% de los arrendamientos carecen de contratos formales” (Pag. 127)28.

En la medida en que la Ley 1448 requiere de la identificación del predio ésta va a contribuir en el proceso de formalización, pues entre las razones expuestas, por parte de quienes conocen de su informalidad, se encuentran, en lo *fundamental* “*la falta de recursos (40,7%), la percepción de no considerar necesario contar con derechos formales de propiedad (21,5%) y el desconocimiento o falta de información (10,3%)*” (Pág. 127-128. Capítulo 7. Helo, Juliana y Ana María Ibáñez. 2011. Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales. Capítulo 7 del libro “COLOMBIA EN MOVIMIENTO. Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA”. En <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co>).

Este hecho que caracteriza la propiedad rural en Colombia, se manifiesta en el proceso de restitución de tierras: “*no todas las solicitudes de ingreso al registro corresponden a derechos de propiedad formalizados. De hecho más del 50% corresponde a solicitudes que no tienen soportes directos en la información institucional catastral o registral*” (URT. 2014. “Respuesta a su oficio No. 2014EE009116.Comunicación de observaciones”).

Entre las razones de tipo catastral que se pueden estar presentando en el proceso de identificación del predio, y que la URT precisa que deben quedar claras por parte de sus profesionales se encuentran:

- *“La información de la institucionalidad en especial en catastro, es dinámica por los procesos de actualización y/o de conservación, en muchos casos los solicitantes adjuntan información catastral de procesos anteriores.*
- *La información catastral se encuentra desactualizada, pueden existir las mutaciones catastrales en las bases de datos, pero no así en la cartografía.*

²⁸ Helo, Juliana y Ana, María Ibáñez. 2011. Los mercados y la tenencia de la tierra en las áreas rurales. Capítulo 7 del libro “COLOMBIA EN MOVIMIENTO. Un análisis descriptivo basado en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA”. En <http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co>.



- *Las mutaciones que por formación de nuevos municipios aún no se encuentran actualizadas, hacen que la información aparezca en uno o dos municipios por deficiencias en los proceso de depuración.*
- *Finalmente, la causa más común es que las escalas de trabajo de georreferenciación en campo y las de formación o actualización catastral son distintas y en distintos tiempos, esto genera “aparentes desplazamientos y sobreposiciones de la cartografía catastral y la levantada en campo” que hacen que se referencien predios “aparentemente afectados por el proceso” (URT. 2014. “Respuesta a su oficio No 2014EE009116.Comunicación de observaciones”).*

La URT llama la atención de que *“las disparidades en la información institucional es lo que le ha permitido a los jueces, ordenar a las instituciones la actualización de sus bases de datos. Lo que se requiere es que efectivamente tanto las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos como el IGAC, cumplan las órdenes judiciales y hagan las actualizaciones conforme a lo ordenado en las sentencias sin anteponer para el cumplimiento de esto la existencia de procedimientos ordinarios. El proceso de restitución de tierras es transicional y todas las entidades involucradas deben hacer los ajustes en sus procedimientos y reglamentaciones internas para poder responder a las nuevas necesidades que este demanda, en garantía de la prevalencia de los derechos de las víctimas” (URT. 2014. “Respuesta a su oficio No 2014EE009116.Comunicación de observaciones”).*

En el proceso de restitución de baldíos no adjudicados, el INCODER hace reparos; el Instituto Agustín Codazzi presenta quejas técnicas respecto a la identificación del predio pues la delimitación que aparece en el proceso administrativo no corresponde con el Catastro; y como si fuera poco, la Superintendencia de Notariado, impartió una orden generalizada para que no se registren lo que ordena el juez. Todo dentro de un marco de no coordinación institucional²⁹. Y todo esto, que resulta ser un elemento fundamental en el proceso de restitución de tierras, y en el proceso de toma de decisión del juez, estos no participan en el levantamiento de la prueba de identificación del predio con lo cual, él considera necesario volver a solicitar el levantamiento de la prueba por lo delicado que la misma resulta ser dentro del proceso. En este orden de ideas, muchos de los jueces observan la necesidad de participar en pruebas trascendentales dentro del proceso de restitución.

²⁹ Véase la entrevista con Colprensa, del Procurador Delegado para la Restitución de Tierras, Germán Robles. En <http://www.lapatria.com>



“En resumen, para que el país pueda contar con un sistema de información de tierras, que garantice la seguridad jurídica de la propiedad, la existencia física del inmueble a que hace referencia cada folio de matrícula, la descripción y localización física del mismo, se requiere consolidar la interrelación entre las entidades catastrales y registrales del país” (Conpes 3641 de 2010), aspecto este en el cual la Ley 1448 puede contribuir pero que no se encuentra dentro de los fines de la misma; y en ello es clara la URT cuando señala: “son muy claros y diferenciados para la entidad los alcances del proceso de formación o actualización catastral y de otro lado el trabajo de identificación de predios con fines de restitución que la Unidad hace, no porque sea una decisión de la entidad sino en cumplimiento del mandato legal que claramente establece que la inscripción de los predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se hará *“determinando con precisión los predios objetos de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación”* (art. 76 L.1448 de 2011). Lo que se denomina “Localización Cartográfica” es una primera aproximación a la localización del predio objeto de la solicitud de ingreso al registro. En el caso de la actualización cartográfica, en un esfuerzo adicional que la URT hace con el solicitante de propender por mejorar o lograr la ubicación del predio o área de terreno objeto de solicitud de restitución. Es importante además desatacar que los procesos catastrales están reglados y definidos por las autoridades catastrales competentes y no es pretensión de la URT sustituir dichas funciones, nuestros procesos se nutren de los datos de las otras entidades no los sustituyen” (URT. 2014. “Respuesta a su oficio No 2014EE009116.Comunicación de observaciones”).

2.2.1 Cumplimiento de metas y análisis de los indicadores definidos para la Política Pública

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 2013³⁰.

2.2.1.1 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.

³⁰ 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.

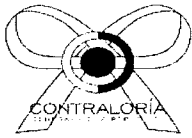


SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
Y POLÍTICA ECONÓMICA
BOGOTÁ D.C.

Cuadro No. 3: Número de solicitudes al registro de tierras despojadas y su distribución departamental

Departamento	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
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 No. 4:

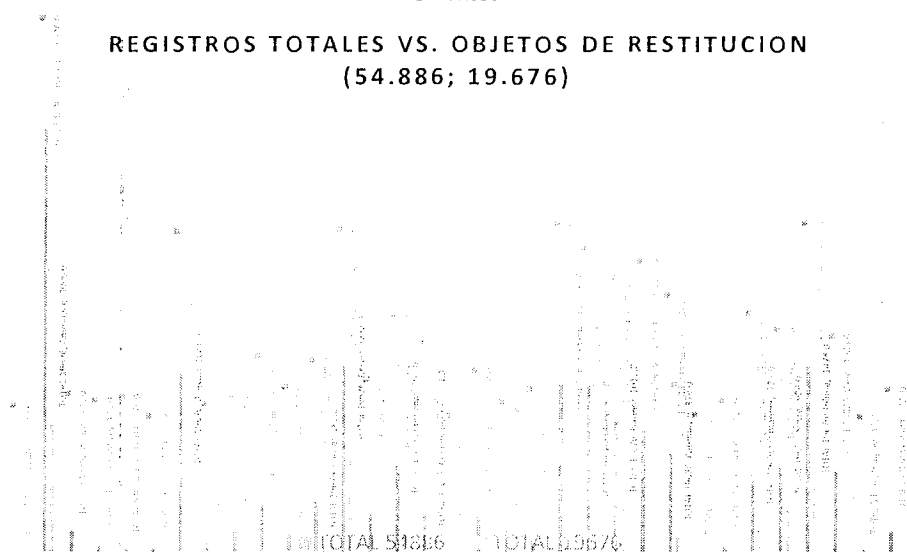
CUADRO	OBJETO DE RESTITUCION	% DEL UNIVERSO	% DE OBJETO DE RESTITUCION
Análisis Previo	5.329	9.7	27.1
Cierre Extraordinario	151	0.3	0.8
Demanda Presentada Por Terceros	220	0.4	1.1
En Demanda	2.947	5.4	15.0
En Estudio	5.577	10.2	28.3
Incluido	1.533	2.8	7.8
Niega Estudio Formal	1.218	2.2	6.2
NO Incluido	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). La desagregación a nivel territorial se presenta en el Cuadro.

Gráfico No. 4: Solicitudes de inclusión al RTDA vs. Solicitudes de inclusión al RTDA con trámite

**REGISTROS TOTALES VS. OBJETOS DE RESTITUCION
(54.886; 19.676)**



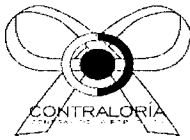
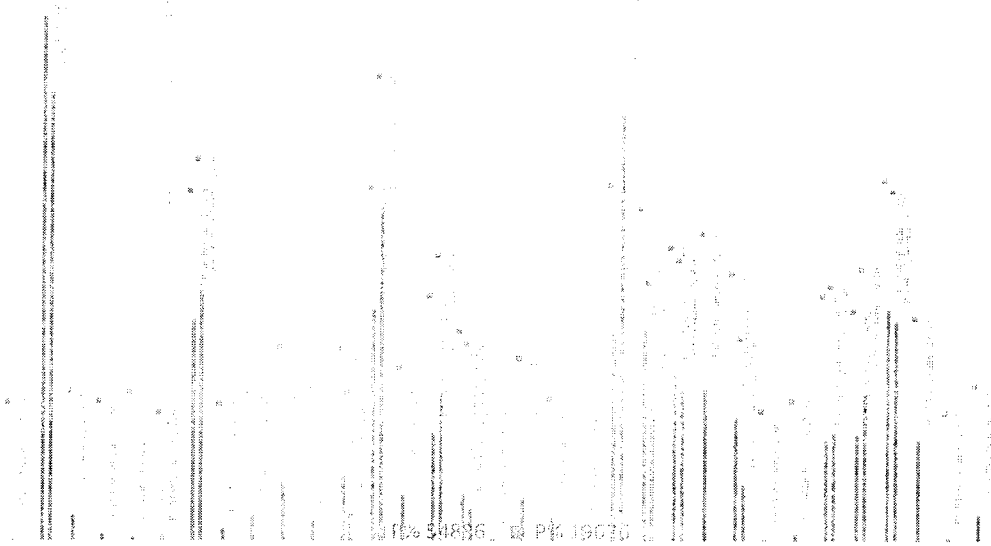


Grafico No. 5: Registros Totales Vs. Objetos de Restitución (%)

REGISTROS TOTALES VS. OBJETOS DE RESTITUCION (%)



Cuadro No. 5: Distribución Regional De Las Solicitudes Objeto De Tramite De Restitución 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



	Análisis Previo	Cierre Extraordinario	Demanda Presentada Por Terceros	En Demanda	En Estudio	Incluido	Niega Estudio Formal	NO Incluido	Sentencia	Suspensión	Total
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 8.359 solicitudes de ingreso al RTDA que finalizaron la etapa administrativa. De las que finalizaron con inclusión en el registro (5.665), 3.167 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 No. 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 19676 reclamaciones el 27% están en análisis previo (5329) y el 28% en Estudio (5577).

De las 8359 reclamaciones que finalizaron la etapa administrativa 1.533 (18.3%) fueron incluidas en el Registro; 1.325 (15.9%) No incluidas, 1.218 (14.6%) negado el estudio formal; 151 (1.8%) con cierre extraordinario; 2.947 (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 (4.132) tan sólo el 23.3% tienen Sentencia.

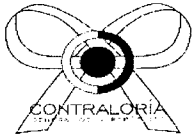
En este marco, un resumen del proceso y sus diferentes matices se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 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 (54.886) 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 Articulación en la etapa Administrativa y Judicial

En las visitas realizadas a las direcciones territoriales de la URT de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Tolima y Sucre, se aplicaron los protocolos de revisión de expedientes en la etapa administrativa, para identificar los tiempos de procedimiento en cada una de las etapas administrativa y judicial; así como la articulación y coordinación con otras entidades que participan en el proceso. En total se analizaron 113 expedientes (Antioquia 26, Bolívar 20, Magdalena 20, Sucre 20 y Tolima 27) con fallo o sentencia por parte de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras.

Allí se calcularon los tiempos promedio desde la solicitud de la inscripción en el registro, el inicio del análisis formal, la resolución de inclusión en el registro, la presentación de la solicitud de restitución (la demanda) hasta el dictamen del fallo; por otro lado, se analizaron los motivos de suspensión de los procesos que se encontraron de la muestra, además de la acumulación procesal en la presentación de la demanda por parte de la URT a los jueces de restitución de tierras.



De igual manera, la revisión de los expedientes, permitió cierta aproximación al análisis de la articulación y coordinación entre las otras entidades que participan en el proceso, entre ellas: la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el IGAC, la UARIV, la Registraduría y el CSJ en la solicitud de requerimientos y documentación durante el procedimiento administrativo, en componentes como identificación del solicitante y su núcleo familiar, relación del solicitante con respecto al predio solicitado, la caracterización del hecho victimizante y calidad de la víctima y la identificación predial.

Respecto a la variable tiempo transcurrido entre la solicitud de inscripción en el registro y la resolución de inicio de análisis formal (Cuadro No. 8), la cual la ley define en 20 días; de la muestra se observó: Hay 36 (31.8%) expedientes con un rango entre 0 y 20 días; 55 (48.6%) entre 21 y 60 días; 60 (19%) con más de 60 días. Este resultado permite señalar que existe una alta probabilidad de no cumplimiento de los tiempos estipulados por la norma.

Cuadro No. 8: Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y la resolución de inicio de análisis formal

Rango de días	Número de Expedientes.
de 0 a 20 días	36
de 21 a 60 días	55
más de 60 días	22
Total Expedientes	113

El análisis de tiempos entre la resolución de inicio de análisis formal y la de inclusión en el registro (Cuadro No. 9) se encontró que 28 (24.7%) expedientes en el rango de 0 a 60 días; 36 (31.9%) entre 61 a 90 días; y, 49 (43.4%) mayor a 90 días. Con base en los anterior, y partiendo que la norma fija, este proceso, en 60 días prorrogables a otros 30, se puede inferir que se estaría haciendo uso de la prórroga establecida.



Cuadro No. 9: Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y la resolución de inclusión en el registro

	Rango de días	Numero de expedientes.
Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y la resolución de inclusión en el registro	de 0 a 60 días	28
	de 61 a 90 días	36
	mas de 90 días	49
	total expedientes	113

El tiempo entre la resolución de inclusión en el registro y la presentación de la solicitud de restitución o demanda (Cuadro No. 10), y para un total de 112 expedientes consultados, se encontró que 31 (27.4%) de ellos se encuentran en el rango entre 0 a 30 días; 53 (46.9%) entre 31 y 90 días; y 28 (24.7%) con más de 90 días. Si bien la ley no define un tiempo estimado en esta etapa, se puede decir que existe cierta demora en esta parte del proceso.

Cuadro No. 10: Tiempo entre la resolución de inclusión en el registro y la presentación de la solicitud de restitución (demanda)

Rango de días	Número de expedientes.
de 0 a 30 días	31
de 31 a 90 días	53
más de 90 días	28
total expedientes	112

Respecto al tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo (Cuadro No. 11), se encontraron 5 (4.6%) expedientes en un rango de 0 a 120 días; y 25 (72.7%) entre 120 a 180 días. Según estos datos, se observa que en la etapa judicial existe la prórroga por acumulación procesal (Parágrafo 1 artículo 95 ley 1448) y resulta preocupante que la sentencia se demore más de 6 meses.



Cuadro No. 11: Tiempo entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo

Rango de días	Número de expedientes.
de 0 a 120 días	5
de 120 a 180 días	25
más de 180 días	80
total expedientes	110

El tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y el fallo (Cuadro No. 12) es decir, entre la etapa administrativa y la judicial, se encontró que 6 (5.4%) expedientes se encuentran dentro del rango entre 0 y 210 días; 35 expedientes (30.9%) entre 210 y 365 días; y 72 expedientes (63.7%) superiores a un año.

Cuadro No. 12: Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y el fallo

Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y el fallo (No de días)	Rango de días	Numero de expedientes.
	de 0 a 210 días	6
	de 210 a 365 días	35
	mas de 365 días	72
	total expedientes	113

Cuadro No. 13: Tiempo entre solicitud de inscripción en el registro y el fallo

Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y el fallo (No de días)	Rango de días	Numero de expedientes.
	de 0 a 260 días	6
	de 260 a 365 días	22
	mas de 365 días	85
	total expedientes	113



El tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y el fallo (Cuadro No. 13), es decir, el tiempo transcurrido del proceso, se encontraron 6 (5.3%) expedientes que su duración oscila entre 0 a 260 días; 22 (19.5%) entre 260 y 365 días; y, 85 expedientes (75.2%) más de un año. Significa esto que el tiempo promedio de duración de todo el proceso es de más de un año; con lo cual los 10 años de vigencia de la ley pueden ser una meta muy difícil de cumplir, *ceteris paribus*, todo lo demás.

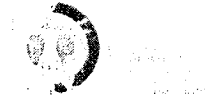
Cuadro No. 14: Promedio en los procedimientos del proceso de restitución

Indicadores de tiempo en el procedimiento	Tiempo definido por la ley	DATO MAXIMO	DATO MINIMO	MODA
1. Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y la resolución de inicio de análisis formal	20 días	409	3	52
2. Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y la resolución de inclusión en el registro	60 días prorrogables hasta 30 días mas.	249	29	49
3. Tiempo entre la resolución de inclusión en el registro y la presentación de la solicitud de restitución (demanda)	No se define la ley	257	2	257
4. Tiempo entre la presentación de la solicitud de restitución (demanda) y el fallo	120 días	412	35	279
5. Tiempo entre la resolución de inicio de análisis formal y el fallo (No de días)	No se define la ley	585	29	585
6. Tiempo entre la solicitud de inscripción en el registro y el fallo (No de días)	No se define por la ley	891	84	637

Adicional a los tiempos transcurridos en el proceso, en cada una de las territoriales se analizaron otras variables, como se presenta a continuación:

Respecto a los procesos de suspensión en la etapa administrativa, solamente Antioquia se adujeron causas de carácter administrativo, entre ellas, falta de personal, jornadas de capacitación o falta de condiciones de seguridad en el territorio microfocalizado.

La relación del solicitante con el predio (propietario, poseedor u ocupante) se encontró que en los 26 expedientes revisados en Antioquia 11 son ocupantes 12



poseedor y 3 propietario. En la dirección territorial de Bolívar, 11 ocupantes 7 poseedores y 2 propietarios. En los 20 expedientes del Magdalena, 13 ocupantes, y 7 poseedor. En Sucre todos eran propietarios y en el Tolima 10 poseedor y 10 propietario. En la revisión de los 113 expedientes, la relación jurídica del solicitante con el predio se soportó, en su mayoría, adjuntando el folio de matrícula; declaraciones extra juicio; promesas de compraventa; recibos de pago del impuesto predial y de servicios públicos; adjudicación del antiguo INCORA, y presentación de la escritura pública en dos casos.

Hay una diversidad de fuentes de información para soportar el análisis de contexto o de caracterización, entre otros, informes de la Fiscalía General de la Nación (Justicia y Paz); libros especializados sobre la violencia; estudios de casos; artículos de prensa, etc. En el caso de Antioquia se anexan Informes de Fiscalía (Justicia y Paz) e informes de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). En Bolívar informes de la CNRR, cartografía social e informes de prensa, así como Sentencias de condenas por los delitos causados por desplazamiento forzado. En Magdalena se encontraron artículos de prensa, Informes de la Fiscalía y cartografía social. En la dirección territorial de Sincelejo se encontraron análisis de prensa, informes del Sistemas de Alerta temprana de la Defensoría del Pueblo e Informes de Fiscalía así como estudios académicos sobre el conflicto armado en el departamento. En Tolima, análisis de prensa, cartografía social, Informes de la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a la acumulación procesal se revisó la relación entre el número de solicitudes de inscripción al registro sobre la solicitud de restitución o demanda presentada en la etapa judicial; el número de predios en la solicitud de restitución o demanda presentada; y, el número de opositores en las solicitudes de restitución o demanda presentadas. Los valores promedio de cada una de ellas fueron 4.17 solicitudes por demanda; 1,9 predios por demanda; y, 0,14 oposiciones por demanda, respectivamente. Esto último permite inferir que hay un buen número de casos donde no hay oposición.

Analizando estas variables sobre los tiempos en la etapa administrativa y judicial de la política pública de restitución de tierras, se evidencia atraso en el cumplimiento de los términos y tiempos establecidos por la ley.

En suma, se puede señalar que en lo corrido del proceso y la implementación de la Ley existe cierta articulación entre las entidades en la acumulación de pruebas así como en los registros base para la identificación de las personas como de los predios. Si bien, se observó la necesidad de fortalecer dicha articulación en determinadas partes del proceso (identificación del predio, por ejemplo), esta se ha venido afinando en la medida en que el ir haciendo los va obligando a revisar la tecnología implementada (*learning by doing – aprender haciendo*).



2.2.2.2 Análisis y seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas en las Sentencias de restitución de tierras.

Como parte de esta Actuación Especial se elaboró un análisis de las órdenes emitidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras y a su vez se contrastaron con las acciones de cumplimiento realizadas por las entidades competentes del orden nacional, Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras, Fuerza Pública, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Oficina de Instrumentos Públicos – ORIP, Unidad Administrativa Especial para Atención Especial y Reparación a las Víctimas – UARIV, en los municipios de San Carlos departamento de Antioquia; Ataco y Valle de San Juan en el Tolima; Morroa, Coloso y Ovejas en el departamento de Sucre, María La Baja, Carmen de Bolívar y San Juan de Nepomuceno en el departamento de Bolívar y Ciénaga en el departamento de Magdalena.

Esta evaluación se adelantó con el propósito de establecer en dónde estriban las mayores dificultades en el cumplimiento de las órdenes emitidas en las sentencias por los funcionarios judiciales.

1) Análisis de las Sentencias

Adicionalmente, con el mismo propósito se realizó el análisis de 75 sentencias de restitución de tierras, dictadas por la Sala Civil Especializada de los Tribunales de Cartagena, Antioquia y Bogotá y los Juzgados Civiles del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Sincelejo, Carmen de Bolívar, Antioquia, Valledupar, Ibagué y Santa Marta, en tal muestra se recopilaron y clasificaron las órdenes en ellas contenidos (Cuadro 15).

Cuadro No. 15: Número de sentencias analizadas por municipios

Municipios	No. Sentencias
1. Ataco	5
2. Carmen de Bolívar	6
3. Ciénaga	5
4. Coloso	4
5. Cumaral	1
6. El Dorado	1
7. María la Baja	10
8. Morroa	14

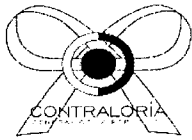


9. Ovejas	10
10. Puerto Gaitán	1
11. San Carlos	5
12. San Juan de Nepomuceno	4
13. Valledupar	8
14. Villavicencio	1

Las sentencias en estudio arrojaron un total de 82 tipologías de órdenes que luego se agrupan en tres grandes grupos: el primer grupo, contiene aquellas cuyo objeto se corresponde con la definición, la relación jurídica y la entrega material del predio (Cuadro 16); en el segundo grupo se agrupan aquellas que se refieren a la reparación integral de las víctimas restituidas (Cuadro 17); y, en el tercer grupo, aquellas que buscan atender y resolver carencias de tipo social y comunitario (planes de mejoramiento, vías de acceso) (Cuadro 18).

Cuadro No. 16: Número órdenes que tienen como objetivo la definición, la relación jurídica y la entrega material de los predios

ORDEN	CONCURRENCIA
1. Inscribir sentencia	63
2. Amparar el derecho de restitución	59
3. Inscripción en el folio de matrícula inmobiliario de medida de protección	54
4. Entrega del bien inmueble	53
5. No aceptar oposición no declarar la compensación a favor de los opositores	28
6. Adjudicación de baldíos	27
7. Nulidad de acto administrativo	15
8. Corrección en el registro de instrumentos públicos	12
9. Negar solicitud de restitución	9
10. Desenglobar del registro catastral e individualizar del sistema de información Catastral Alfanumérico y grafico	8
11. Acompañamiento al retorno	7
12. Garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble	7
13. Actualización cartográfica y predial	5
14. Actualizar registro de tierras despojadas	5



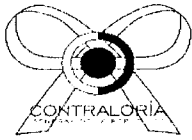
15. Compensación por equivalencia	4
16. Informar plan a ejecutar sobre la situación y futuro de la adecuación de una vía	3
17. Seguimiento al cumplimiento de la sentencia	3
18. Transferir a nombre de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras el dominio del bien	3
20. Cancelar folios de matrícula inmobiliaria	2
21. Declarar la propiedad por prescripción adquisitiva de dominio	2
22. Excluir del registro de tierras despojadas	2
23. Formalizar relación jurídica	2
24. Inscripción en el folio de matrícula inmobiliario de medida de protección de la Ley 387	2
25. Levantamiento topográfico	2
26. Valorar condiciones de vulnerabilidad	2
27. Adelantar un proceso de sucesión	1
28. Agilizar proceso administrativo y conceder plazos para entrega material del predio	1
29. Aprobar trabajo de partición y adjudicar derecho de dominio	1
30. Asignar número catastral	1
31. Brindar acompañamiento en procesos civiles	1
32. Declarar fundada la oposición	1
33. Determinar la procedencia de valoración y reparación por hurto de semovientes y destrucción de bienes muebles	1
34. Englobe de lotes	1
35. Estudiar la legalidad de unas resoluciones	1
36. Levantamiento de la suspensión del trámite administrativo de la solicitud de concesión minera	1
37. Levantamiento de medidas cautelares introducidas por otros procesos	1
38. Reportar toda solicitud de trámites notariales y/o registrales	1
39. Rastreo del predio	1



40. Restituir a favor de una masa sucesoral	1
41. Restituir la posesión	1
42. Revisar los contratos de concesión minera e hidrocarburos que recaen sobre el predio	1
43. Revocar sentencia de otra jurisdicción	1
44. Solicitud de información	1
45. Subsanan en la fase administrativa la irregularidad presentada con la ubicación e identificación del predio	1
46. Verificar las posibles incompatibilidades como adjudicatario	1

Cuadro No. 17: Número órdenes que se refieren a la reparación integral de las víctimas restituidas

ORDEN	CONCURRENCIA
1. Subsidio de vivienda rural	85*
2. Alivios y/o exoneración impuesto predial	53
3. Afiliación a la Seguridad Social en Salud	42
4. Actividades tendientes a la recuperación de su capacidad productiva	38
5. Seguridad que se requiera para el efectivo retorno y permanencia	30
6. Alivios y/o exoneración servicios públicos	25
7. Alivios y/o exoneración crédito privado	24
8. Asistencia médica y psicosocial, alojamiento transitorio, agua potable y condiciones para higiene personal	22
9. Inclusión en los esquemas de acompañamiento para la población desplazada	9
10. Créditos para recuperar capacidad productiva	8
11. Proyectos productivos	8
12. Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas	7
13. Acompañamiento al retorno	7
14. Beneficiar fallos de justicia y paz	5
15. Dar prioridad de la oferta educativa	5
16. Programas para atención a las víctimas	5
17. Inscribir en los programas de indemnización administrativa	3
18. Reconocer calidad de víctima e inscribir en el Registro Único de Víctimas	3
19. Instalar el servicio público domiciliario de energía en el predio	2
20. Valorar condiciones de vulnerabilidad	2



21. Determinar la procedencia de valoración y reparación por hurto de semovientes y destrucción de bienes muebles	1
22. Incluir en Programas de capacitación	1
23. Prorrogar medidas de protección	1
24. Realizar la instalación o conexión de energía eléctrica y acueducto al predio	1
* El número superior de órdenes al número total de sentencias revisadas obedece al hecho que se ordenaron en una misma sentencia la provisión de subsidios diversos.	

Cuadro No. 18: Número de Órdenes para atender y resolver carencias de tipo social y comunitario.

ORDEN	CONCURRENCIA
Adecuar vías de acceso	15
Compulsar copias para investigación penal	12
Informe plan a ejecutar sobre la situación y futuro de la adecuación de una vía	3
Advertencia para cumplir ley de víctimas	3
Informe detallado sobre la conformación del comité técnico para el cumplimiento de las medidas recomendadas por Justicia y Paz	2
Elaborar planes de acción a fin de lograr la asistencia y reparación integral de las víctimas	2
Compulsar copias para investigación disciplinaria	1
Entregar Proyecto productivo de reparación colectiva	1
Implementar plan de Contingencia ambiental	1
Involucre a toda autoridad indispensable en atención a víctimas	1
Realizar y/o gestionar para lograr el suministro de recursos	1
Tomar los correctivos para mejorar la comunicación	1

A los operadores de justicia les corresponde, no solo la expedición de la orden, sino la definición de la entidad que debe cumplirla manteniendo la competencias hasta tanto se eliminen las causas de la amenaza sobre los derechos de los restituidos, velando por el cumplimiento de las órdenes proferidas por el Juez. En este ejercicio, los jueces han emitido la orden y elegido al competente (Cuadro 19).



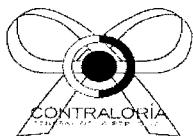
Cuadro No. 19: Entidades involucradas en las órdenes de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras

RESPONSABLE DE CUMPLIR LA ORDEN	No. De ORDENES
1. Oficina de Instrumentos Públicos	164
2. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras	161
3. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	84
4. Unidad Administrativa Especial para Atención Integral y Reparación a las Víctimas	80
5. Alcaldías	77
6. Secretarías Municipales	71
7. Incoder	61
8. Autoridades de policía y militares	45
9. IGAC	43
10. Autoridad judicial	40
11. Gobernaciones	16
12. Ministerio de Salud y Protección Social	15

2) Análisis de cumplimiento.

a. Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas - UAEGRTD

La UAEGRTD entregó una relación de 595 órdenes proferidas en las 160 sentencias de restitución de tierras en los municipios de San Carlos (Antioquia); Carmen de Bolívar, María la Baja y San Juan de Nepomuceno (Bolívar) Ciénaga (Magdalena) Ataco y Valle de San Juan (Tolima) y Coloso, Morroa y Ovejas (Sucre) (Cuadro 20 y 21).



Cuadro No. 20: Número de sentencias y órdenes por departamento.

Departamento	No. De sentencias	No. Ordenes.
Antioquia	14	50
Bolívar	21	70
Magdalena	36	110
Tolima	56	230
Sucre	33	135
Total	160	595

Cuadro No. 21: Número de sentencias y órdenes por municipio

Ubicación específica de la orden	Número de sentencias	No Ordenes
SAN CARLOS	14	50
ATACO	52	213
CARMEN DE BOLÍVAR	7	26
CIENAGA	36	110
MARIA LA BAJA	9	24
MARIA LA BAJA Y SAN JUAN DE NEPOMUCENO	2	7
SAN JUAN DE NEPOMUCENO	3	13
MORROA	16	66
COLOSO	4	17
OVEJAS	13	52
VALLE DE SAN JUAN	4	17
Total	160	595

Las órdenes que recibe la Unidad de Restitución de Tierras para su respectivo cumplimiento se presentan principalmente en siete modalidades: 1) subsidios de



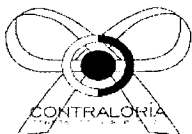
vivienda rural y subsidio integral de tierras; 2) proyectos productivos; 3) condonación de deudas por servicios públicos domiciliarios y deudas crediticias del sector financiero; 4) condonación de impuestos, tasas y tributos y exoneración de pagos; 5) entrega material del predio a restituir; 6) actualizaciones o modificaciones de datos en el Sistema de Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente; y, 7) Compensación material (Cuadro 22)

Cuadro No. 22: Relación de órdenes según la muestra

Tipo de orden	Numero de concurrencia
Alivios y condonaciones	189
Proyectos productivos	155
Subsidios de vivienda y varios	151
Acompañamiento en la entrega material de predio	71
Subsanar identificación del predio	8
Compensación material	9
Otras	12
Total	595

La UAEGRTD afirma que algunas órdenes no se han logrado cumplir ya que dependen de un procedimiento que aún no se ha agotado, por ejemplo, las órdenes referidas a la compensación deben seguir las etapas del manual operativo del Fondo y la demora es en la Dirección de estupecientes.

Asimismo la inclusión o implementación del proyecto productivo donde la dificultad es el tiempo de contratación y acceso a créditos, otra dificultad ha sido la implementación del programa estratégico de vivienda, por la débil relación entre el Banco Agrario y las entidades encargadas de operar el subsidio de vivienda en la consecución de las pólizas. Y considera que es importante ajustar el reglamento operativo del programa de vivienda de interés social en el marco de la justicia transicional.



Otra dificultad radica en las órdenes a cargo del Fondo de la Unidad en el tema de alivio de pasivos ya que algunas órdenes se presentan de forma general y no se especifica el modo y tiempo en que se conceden. La dificultad en el tema de compensación, radica en la demora de la entrega de información sobre predios disponibles. Resolución de desalojo y saneamiento material y jurídico por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes y además en la consecución del folio de matrícula por las ORIP y el avalúo catastral por parte del IGAC.

En relación con los proyectos productivos los problemas radican en la obtención de operadores, la inseguridad de las zonas aledañas a los predios que deben ser visitados para realizar el estudio del mercado, además el cambio de decisión de retorno por parte de la víctima, hace inviable la consecución del proyecto productivo esto genera desgaste administrativo y económico para el Fondo.

A partir del análisis de la muestra entregada por la UAEGRTD se observa que el estado de las acciones de cumplimiento en cuanto a proyecto productivo en un 80% se encuentra en trámite por contratación de operadores, y en algunos casos no se pueden realizar por falta de voluntad para el retorno como en el Tolima; en compensación se presenta un rezago del 5% por la falta de gestión de otras entidades.

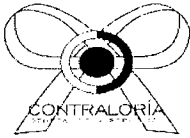
En las órdenes referidas a alivios de pasivos, la acción de cumplimiento se refiere en un 90% a resoluciones de convenios con las alcaldías, existe un 4% de órdenes que no le corresponden a la unidad y un 2% se refieren a subsanar la identificación del predio.

b. Fuerza Pública (Ejército y Policía Nacional)

Las órdenes impartidas a las FF.MM en lo fundamental se orientan a brindar la seguridad que sea necesaria a fin de garantizar, de manera coordinada otras instituciones la materialización de lo dispuesto en esta sentencia, entre ellas, la entrega del predio.

Para ellos, las FF.MM han impartido órdenes a sus unidades en las líneas de aseguramiento de la zona, labores de inteligencia, patrullajes en el vecindario, puestos de control y revistas a los predios, entre otros.

La distribución a nivel de ET de las órdenes impartidas a las FF.MM a la fecha es la que se presenta en el siguiente cuadro.



Cuadro No. 23

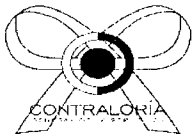
ENTIDAD TERRITORIAL	CANTIDAD DE ORDENES
ANTIOQUIA	16
SAN CARLOS	16
BOLIVAR	11
EL CARMEN DE BOLIVAR	5
MARIA LA BAJA	3
SAN JUAN NEPOMUCENO	3
MAGDALENA	33
CIENAGA	33
SUCRE	36
COLOSO	4
MORROA	15
OVEJAS	17
TOLIMA	68
ATACO	60
LERIDA	1
VÁLLE DE SAN JUAN	7
Total general	164

Las órdenes impartidas a la Policía Nacional se asemejan a las de las FFMM: “para que en ejercicio de su misión institucional y constitucional, presten el apoyo que se requiera e igualmente para que coordinen las actividades y gestiones de su cargo, y así poder brindar la seguridad que sea necesaria a fin de garantizar la materialización de lo dispuesto en esta sentencia”.

La distribución por ET es la que se presenta en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 24

ENTIDAD TERRITORIAL	NUMERO
ANTIOQUIA	16
SAN CARLOS	16
BOLIVAR	14
EL CARMEN DE BOLIVAR	6
MARIA LA BAJA	5
SAN JUAN NEPOMUCENO	3
MAGDALENA	33
CIENAGA	33
SUCRE	37



COLOSO	4
MORROA	16
OVEJAS	17
TOLIMA	69
ATACO	61
LERIDA	1
VALLE DE SAN JUAN	7
Total general	169

c. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural, y Banco Agrario

En el caso del INCODER, muchas de las órdenes impartidas a esta entidad guardan relación con el manejo de los predios baldío, entre ellas:

Dejar en firme las adjudicaciones realizadas por ella; Emitir Resoluciones de adjudicación para hacer efectiva la entrega material de los predios; De igual manera, se busca que junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se busque materializar el otorgamiento del subsidio de vivienda rural y del proyecto productivo en el marco de los programas de subsidio integral de tierras (subsidio para la adecuación de tierras, asistencia técnica agrícola e inclusión en programas productivos), coordinando entidades tales como el Banco Agrario y la Unidad de Restitución de Tierras.

En cuanto a los traslados al Banco Agrario, para la inclusión en el programa de subsidio familiar de vivienda rural: se presentaron: 1 de Carmen de Bolívar (Bolívar), 1 de San Juan de Nepomuceno (Bolívar), 11 de Morroa (Sucre), 11 de Ovejas (sucre) y 22 para Ataco (Tolima).

Cabe señalar que en el Incoder, a través de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo, ha solicitado en varias ocasiones aclaración de las Sentencias a los respectivos Juzgados.

Cuadro No. 25

ENTIDAD TERRITORIAL	NUMERO
ANTIOQUIA	1
SAN CARLOS	1
ANTIOQUIA	3
SAN CARLOS	3
BOLIVAR	7
MARIA LA BAJA	5



SAN JUAN DE NEPOMUCENO	2
BOLIVAR	1
MARIA LA BAJA	1
MAGDALENA	37
CIENAGA	37
SUCRE	10
MORROA	6
OVEJAS	4
TOLIMA	24
ATACO	18
VALLE DE SAN JUAN	6
Total general	85

d. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

La mayoría de órdenes impartidas al IGAC se encuentran en el marco de la actualización de sus registros cartográficos y alfanuméricos, atendiendo la individualización e identificación de los predios lograda con los levantamientos topográficos y los informes técnicos catastrales presentados por la URT, de acuerdo con lo dispuesto en el literal p) del Artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.

Cuadro No. 26

ENTIDAD TERRITORIAL	NUMERO
BOLIVAR	16
EL CARMEN DE BOLIVAR	2
MARIA LA BAJA	9
SAN JUAN NEPOMUCENO	5
MAGDALENA	20
CIENAGA	20
SUCRE	10
MORROA	6
OVEJAS	4
TOLIMA	47
ATACO	39
IBAGUE	2
SAN JUAN	1
SAN LUIS	1
VALLE DE SAN JUAN	4
Total general	93



El IGAC señala que se encuentra pendiente el cumplimiento de algunas órdenes, en la medida en que no tiene aún los informes técnicos realizados por la URT o por que no las pueden cumplir hasta que algunas entidades previas no surtan sus procesos administrativos, por ejemplo, la adjudicación de baldíos o la definición del folio de matrícula inmobiliaria, entre otros. En algunos casos el IGAC señala que las órdenes no cumplen con la secuencialidad técnica y normativa en materia del ciclo registro-catastro.

De igual manera, el IGAC expone algunas dificultades y soluciones propuestas en el cumplimiento a las órdenes en el "trámite judicial" y en el pos falló, entre ellas:

Trámite Judicial:

1. Ordenes innecesarias de vinculación al proceso judicial del IGAC;
2. Ordenar infundadamente aportar al proceso documentos técnicos catastrales, prediales, cartográficos y geográficos que han sido previamente consultados por la URT y hacen parte de los informes técnicos prediales;
3. Ordenes de realización conjunta entre el IGAC y URT de levantamientos topográficos en el mismo auto que admite la demanda: Para el IGAC esta orden representa un desgaste administrativo ya que se repetiría la acción de la etapa administrativa, pues ello se traduce en poco conocimiento de las competencias de las entidades, re procesos técnicos, y doble inversión en recursos humanos, tecnológicos y económicos, además de falta de observancia de la circular técnica conjunta suscrita entre el IGAC y la URT.

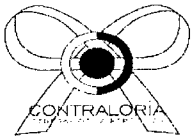
Post-fallo:

1. Falta de consonancia entre la información técnica de la parte motiva y de la resolutive de las sentencias.
2. Falta de definición exacta sobre las áreas, cabidas y linderos a actualizar.
3. Omisión de dictar algunas ordenes de actualización catastral por parte de los jueces y por lo cual el IGAC se obliga a actuar de oficio.

e. Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Marinilla (Antioquia) reportó 15 sentencias del municipio de San Carlos todas cumplidas y sin inconveniente alguno.

Por su parte la Oficina de Chaparral (Tolima), relacionó 34 órdenes para el Municipio de Ataco, todas cumplidas, no obstante hace referencia a la dificultad



surgida en algunos casos donde no coincide la extensión adjudicada en el fallo judicial con lo registrado en el folio de matrícula inmobiliaria.

Por otro lado, la Oficina de Cartagena, en relación con las sentencias del Municipio de María la Baja, no llenó el formato solicitado por la CGR, solo informó que tenía 4 ordenes pendientes de cumplimiento desde finales del año 2013, a causa de que el Incoder aún no había notificado las resolución de adjudicación de baldíos, siendo esta la única dificultad surgida para la inscripción de las sentencias de esta índole.

Por su parte la Oficina de Ibagué (Tolima) allega la información solicitada por la Contraloría General de la Nación en un manuscrito, con algunos apartes ilegibles y varias correcciones, del cual se puede deducir que se han tramitado 7 ordenes, relacionadas con el municipio de Valle de San Juan, donde al parecer todas están plenamente cumplidas.

En lo que respecta a la Oficina de Ciénaga (Magdalena), enumera 53 órdenes, de las cuales 7 son del municipio Zona Bananera y el restante de Ciénaga, 50 cumplidas y las 3 restantes a la espera de la notificación de la resolución de adjudicación de baldíos.

Finalmente, la Oficina de Corozal (Sucre) reportó 15 órdenes para el municipio de Morroa, una en trámite y las restantes cumplidas, 4 órdenes para el municipio de Coloso debidamente cumplidas y 16 órdenes para el municipio de Ovejas, con varias particularidades:

- Se allegó una solicitud sin sentencia y aún está en trámite.
- Otra sin anexarse sentencia pero finalmente fue aportada por el juzgador.
- Una de ellas está en trámite porque se solicitó aclaración.
- Dos se devolvieron al Tribunal de origen en tanto no se resolvieron las inconsistencias observadas.
- Una en trámite de aclaración de sentencia.
- Cuatro devueltas porque a pesar del requerimiento nunca se anexó la sentencia como requisito para registrar.
- Y dos de ellas no se explica la causa de su no cumplimiento.

La Oficina de Corozal explica que las mayores dificultades para cumplir las órdenes de los jueces y magistrados de restitución de tierras radica en la falta de especificación de los linderos y áreas de los predios, inconsistencias por desenglobes no determinados, no remisión de copia autentica de la sentencia, no cancelación de las medidas cautelares y no hay total definición de las parcelas para algunos predios restituidos.



f. Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – UARIV

En las sentencias del departamento de Antioquia se establecen 15 órdenes para San Carlos, ocho se orientan a ordenar la inclusión en el RUV, seis para el acompañamiento a la atención integral de las víctimas y una para que se ingrese a programas de capacitación. Además se dan dos para Apartadó una para que se preste ayuda humanitaria y la otra para la atención integral de acuerdo a la competencia de la UARIV.

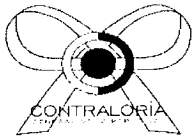
Las acciones de cumplimiento se orientaron a procesos de acreditación e inscripción en el RUV, verificación y trámite para inscripción, convocatorias para reuniones con solicitantes y formalización de solicitudes, socialización de planes de retorno, establecimiento de contactos con solicitantes, visitas de caracterización de solicitantes, participación en reuniones, comités, jornadas de apoyo integral.

En el departamento de Bolívar las sentencias precisan en total nueve órdenes, María La Baja tres para reparación integral; Carmen de Bolívar tres para reparación integral y una para atención médica, psicológica, alojamiento, provisión de agua potable y condiciones de higiene a las víctimas; y dos para San Juan Nepomuceno en acompañamiento con otras entidades a los beneficios que tienen derechos las víctimas.

Las acciones de cumplimiento se dieron en dos enfoques uno en la articulación y coordinación institucional para dar cumplimiento a cuatro órdenes; y el otro, remisión de las víctimas a la oferta institucional y/o contactos con los solicitantes para elaborar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Individual, en cinco órdenes dadas.

En el departamento del Magdalena una orden se da para atención médica, psicológica, alojamiento, provisión de agua potable y condiciones de higiene a víctimas, otra para el subsidio integral de tierras y vivienda, dos para subsidio integral de tierras, atender en aspectos de vías de infraestructura y servicios públicos y una para indemnización a menores hasta alcanzar la mayoría de edad, mediante un encargo fiduciario. Y para el municipio del Plato una para atención médica, psicológica, alojamiento, provisión de agua potable y condiciones de higiene a las víctimas. En las cinco órdenes las acciones de cumplimiento se basaron en hacer contacto con solicitantes para la elaboración del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Individual.

Para el caso de Sucre en Morroa se dan seis órdenes para otorgar subsidio integral de tierras y vivienda; tres para atención médica, psicológica, alojamiento,



provisión de agua potable y condiciones de higiene a víctimas; una para que se adelante una gestión ante las entidades para que se provea de una atención integral a las víctimas y otra para que se tramite ayuda y recursos económicos a fin de poder que las víctimas se capaciten y logren los subsidios a que tienen derecho en el marco de las normas de restitución de tierras.

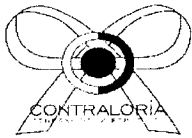
En el municipio de Coloso, dos se orientan al acompañamiento, inclusión a programas de estabilización socioeconómica; cinco al subsidio integral de tierras y vivienda, y una además del subsidio integral de tierras para asistencia técnica y programas productivos; para el municipio de Ovejas, una para reparación integral; seis para subsidio integral de tierras y vivienda y una para atención en salud y psicología.

La gestión de cumplimiento para este departamento se dieron en dos sentidos, uno para remisión del solicitante a la oferta institucional y/o para contactarlo y elaborar el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Individual en tres órdenes; y en el otro, la verificación con Subdirección de Registro sobre el estado de las personas en el RUV, reuniones con las familias y adelantar caracterización, reunión con la URT, resolución de priorización de solicitantes para indemnización, reunión informativa con los solicitantes y elaboración de Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral para las víctimas solicitantes en 30 órdenes emitidas.

Sobre las ordenes en el departamento del Tolima, en Ataco nueve se dan para asistencia y reparación integral; nueve para colaboración armónica con el resto de entidades para proveer de los beneficios que tienen derecho las víctimas y seis para que se ilustre a los restituidos sobre todos los programas de asistencia social, vivienda y tierras; para el valle de San Juan una en asistencia y reparación integral.

Las acciones de cumplimiento se dieron en dos frentes, uno la asistencia técnica en la elaboración de Planes de Acción Territorial - PAT y participación en los subcomités de Comités de Justicia Transicional tanto en Bogotá como en Ataco en 13 órdenes; y el otro frente la visita de la Dirección Territorial de la UARIV a la familia restituida donde se dio a conocer el protocolo de retorno en materia de seguridad, educación y vivienda para 12 órdenes.

De acuerdo con la UARIV una gran parte de las órdenes de reparación, asistencia y atención requiere de procesos y acciones de política pública que se desarrollan a través del tiempo y no se podrían cumplir en un solo momento. Sin embargo, para órdenes de retorno, indemnización administrativa, acompañamiento y coordinación del sistema, la Unidad de Víctimas ha establecido protocolos y rutas de atención que significan eventos variados, cuya responsabilidad no solo se



encuentra en cabeza de la Unidad sino en otras instituciones del SNARIV por lo cual también son posibles cumplir a través del tiempo.

Se presentan casos concretos donde no se han podido cumplir con las órdenes, tales como: condiciones de inseguridad por presencia de grupos al margen de la ley por lo que fue necesario la suspensión de algunas órdenes; la no voluntad de retorno de las familias restituidas en Ataco lo que hizo necesario gestionar un proceso de reubicación; la no coordinación para los PAT por falta de voluntad de las entidades territoriales, a convocar los CTJT pese a la insistencia de la Unidad ante las autoridades locales y por ausencia de contacto de restituidos por deficiencias de información tanto de juzgados como de la URT ni su ubicación en el RUV.

De la misma manera, se aduce por la Unidad que ha realizado acciones para garantizar armonía y complementariedad al procesos de restitución y las otras medidas de reparación, se emitió por ejemplo la Resolución 223 del 8 de abril de 2013 para precisar criterios de priorización en la indemnización administrativa y otras medidas de reparación integral a las víctimas de acceso preferente. Además, se creó una planta de profesionales con herramientas necesarias para seguimiento y monitoreo a fallos de restitución, la suscripción del convenio 1524 con la Unidad de Tierras para la implementación eficiente y efectiva de las políticas de reparación integral y restitución de tierras bajo el cual han concertado y ejecutado procesos de formación conjunta en reparación integral y asesoría a víctimas.

Para el caso de la territorialización de la articulación se vienen haciendo análisis sobre la inclusión de objetivos de la política de restitución en los PAT municipales y departamentales como instrumento para preparación y planeación del impacto que puedan generar en el territorio, así como para la coordinación nación territorio se han implementado lineamientos de actuación a las oficinas territoriales para responder a requerimiento de los juzgados y en talleres con CTJT.

Respecto a procesos de reparación colectiva en acciones articuladas, se han dado avances de identificación y planeación a 125 sujetos no étnicos de los cuales 44 casos, se encuentran en zonas microfocalizadas y de éstos 16 con fallo de restitución.

La Unidad de Víctimas plantea algunas dificultades y obstáculos para ejecutar las órdenes de las sentencias de restitución, se señala falta de información de las familias restituidas, de los núcleos familiares, de los hechos victimizantes, documentos de identidad, entre otros, que hacen difícil el ingreso al RUV, para lo cual la Unidad ha adelantado visitas a juzgados y a la Unidad de Tierras para ajustar o complementar la información.



Inadecuada comprensión de los Jueces y Magistrados sobre las competencias institucionales que conforman el SNARIV, se confunden competencias, los tiempos otorgados por operadores judiciales no corresponden con las posibilidades reales de cumplir por factores como distancia, las rutas y procesos y capacidad institucional, para lo cual la Unidad ha propiciado encuentros a operadores de juzgados mediante ayuda del Consejo Superior de la Judicatura – Escuela Lara Bonjilla o la URT, se han interpuesto 20 solicitudes de aclaración.

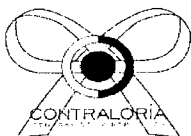
Por circunstancias de seguridad, aun cuando la zona este microfocalizada y se cuente con el aval del Comité Operativo Local no se cuentan con las condiciones necesarias para garantizar la vida e integridad de las personas restituidas para el retorno.

Ausencia de voluntad para retornar, por falta o deficiencia de condiciones socioeconómicas o de infraestructura que no cautivan para nada al restituido. Falta o mal estado de viviendas aspecto que más ha desincentivado el retorno de las familias, carencia de servicios públicos, carreteras en mal estado, ausencia de infraestructura social, demoras en la aplicación de los subsidios del Banco Agrario. Sobre lo que la Unidad ha orientado a las familias y si es del caso contemplar la ruta de reubicación.

Las dificultades de ubicación de las familias ya que se establece un contacto inicial, pero no se actualizan datos y se localizan en áreas rurales y no es fácil conseguirlos para establecer la situación actual y su intención de retorno o reubicación.

Una gran mayoría de órdenes requiere de acciones conjuntas de otras entidades, por lo cual en muchos casos el cumplimiento depende de la disposición, voluntad y capacidad de ellas; en altas ocasiones las instituciones no cuentan con oferta local y también las entidades territoriales no cuentan con recursos asignados para atender beneficiarios de restitución lo que hace imposible su cabal cumplimiento.

Dificultades en la coordinación y articulación local y el trabajo conjunto de los CTJT; formulación y aprobación de PAT y Planes de Retorno que dependen de las distintas dinámicas de los CTJT donde se ve mermada la dinámica y voluntad política de las entidades que lo conforman que no asumen el rol que les corresponde y se puedan ejecutar las acciones; la Unidad ha implementado una estrategia de fortalecimiento al CJT en el marco del Subcomité de Restitución en aras de generar compromisos de las entidades locales para dar cumplimiento a las órdenes, identificar obstáculos y en conjunto entre el nivel nacional y territorial se propongan acciones para avanzar.



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

- **Hallazgo No. 1 - Cumplimiento de las órdenes de los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras (A)**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tiene a su cargo la orientación, control y evaluación del ejercicio de las funciones de sus entidades adscritas y vinculadas, así como de su participación en la formulación de la política, en la elaboración de los programas sectoriales y en la ejecución de los mismos del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (Decreto 1985 de 2013).

De acuerdo a la respuesta dada por el Ministerio al requerimiento de la CGR sobre el cumplimiento a las órdenes proferidas en las sentencias de la muestra del equipo auditor, se encontró la acción realizada por esta entidad, fue el traslado de las siguientes ordenes al INCODER (programa de subsidio integral de tierras y al Banco Agrario (programa de subsidio familiar de vivienda rural):

Cantidad de ordenes	Entidad a la que se traslada la orden	Municipio	Departamento
6	INCODER	San Carlos	Antioquia
1	INCODER	Carmen de Bolívar	Bolívar
1	INCODER	San Juan de Nepomuceno	Bolívar
12	INCODER	Morroa	Sucre
9	INCODER	Ovejas	Sucre
22	INCODER	Ataco	Tolima
1	Banco Agrario	Carmen de Bolívar	Bolívar
1	Banco Agrario	San Juan de Nepomuceno	Bolívar
11	Banco Agrario	Morroa	Sucre
11	Banco Agrario	Ovejas	Sucre
22	Banco Agrario	Ataco	Tolima

En este sentido, el cumplimiento por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a las órdenes impartidas por las autoridades judiciales de restitución de tierras, se limitó a realizar el respectivo traslado a otra entidad.

Para la CGR este proceder afecta la celeridad en el cumplimiento de las ordenes, además que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como rector de la política pública de restitución, no solo debería dar simple traslado, sino coordinar y monitorear el cumplimiento a las órdenes impartidas a sus entidades adscritas y vinculadas, así como servir de articulador de la política pública de desarrollo rural con la de reparación de las víctimas, dentro de la vocación transformadora que se espera de la aplicación de la Ley 1448 de 2011.



CONCLUSIONES

- En las órdenes dadas a la UAEGRTD, la CGR considera preocupante que el 80% de la acción de cumplimiento sobre la implementación del proyecto productivo está en proceso de contratación de operadores o en proceso de implementación del programa, sin especificar las causas de esta demora, sobre lo cual la Contraloría hace un llamado para que cuanto antes se provean las condiciones y los mecanismos que solucionen esta problemática. Sin embargo, en el caso del departamento de Tolima es importante señalar que si bien en el 65% (30 órdenes) no ha podido consolidar la ayuda efectiva, no es, por la falta de contratación de operadores, la variable que tiene un alto peso corresponde al no retorno de las familias, lo que amerita un estudio previo sobre la situación real que estaría dificultando el regreso y permanencia de los restituidos.
- En cuanto al subsidio de vivienda rural, si bien se realizó por parte de la URT las gestiones para que se priorizara en el marco del convenio con el Banco Agrario, no se tiene la evidencia del cumplimiento, en virtud a que el Banco no allegó la información solicitada por la Contraloría.
- Respecto a la condonación de deudas por servicios públicos domiciliarios y crediticias del sector financiero, cabe señalar que si bien la URT realizó las gestiones ante las instancias correspondientes, no se conoce si se surtieron esos alivios; con relación a condonación de impuestos, tasas y tributos y exoneración de pagos por dos años, el cumplimiento se realizó a cabalidad en los acuerdos con las Alcaldías Municipales.
- No hay suficiente claridad acerca del incumplimiento a las órdenes de entrega material de los predios cuando éste es causado por el no retorno de los beneficiados. En relación al acompañamiento de la entrega material del predio, es evidente la voluntad de gestión de la Unidad; sin embargo, no se especifica cual es el seguimiento y monitoreo a la restitución efectiva, más allá de las actas o las dificultades con terceros ocupantes.
- Para las órdenes al MADR no se evidencian acciones del ministerio más allá del solo ejercicio de trasladar las órdenes, cuando no se conoce gestión alguna para el seguimiento y monitoreo frente al cumplimiento que adelantan las entidades correspondientes.
- En el posfallo, falta de consistencia entre la información técnica aludida en los fallos y la indicada en la parte motiva de la sentencia; no hay definición exacta



y claridad sobre las áreas, cabidas y linderos a actualizar y muchas veces se omiten órdenes correspondientes al IGAC por parte de los jueces.

- En general, se señala que el IGAC tiene dificultades en el cumplimiento de algunas órdenes por que se requiere de acciones previas de otras entidades, como por ejemplo, el caso de baldíos por el Incoder y en la matrícula inmobiliaria de un predio, con la SNR en donde la Sentencia carece de la secuencialidad técnica y normativa en el ciclo registro-catastro. De la misma manera, no se pueden llevar el proceso de actualización de registros si el Incoder o la SNR, no cumplen con sus respectivas funciones.
- En las órdenes dadas a la UARIV, generalmente las acciones de cumplimiento en el departamento de Antioquia, se dirigen hacia aspectos administrativos, pero no se precisa sobre una atención directa a la víctima ya sea en necesidades básicas, o situaciones que le permitan adelantar procesos de autogestión; en Bolívar las acciones se reducen a una gestión interinstitucional y orientación de la víctima por las rutas de atención de las entidades pertenecientes al SNARIV, pero no se evidencia que se haya dado una atención clara y concreta que efectivice sus derechos.
- Para el departamento del Magdalena, la acción de la UARIV básicamente se reduce a adelantar gestión administrativa de coordinación institucional y la remisión de la víctima a otras instancias, salvo el caso en el que se elaboró el plan de atención pero sin especificar en qué aspectos concretos; en Sucre principalmente la gestión va hacia el cumplimiento de eventos administrativos, pero no se visualiza la prestación concreta, como por ejemplo, si algún restituido obtuvo un subsidio o una atención en salud; y finalmente en Tolima las acciones se orientan solo para aspectos de organización y administrativos pero no se establece una atención real y concreta para las víctimas restituidas.
- La UARIV para cumplir con las órdenes, ha establecido protocolos, actos administrativos, procesos y rutas de atención institucional. Sin embargo, el interés y los esfuerzos de la entidad, y en general el SNARIV necesita ajustar los procesos hacia una mayor articulación, coordinación y capacidad institucional y, una revisión a la estructura de la política pública.
- En el caso de los Juzgados, gran parte de las órdenes dictadas en las sentencias son de declaración y en sentido estricto no originan ninguna acción por realizar, ni involucran a ninguna entidad responsable en cumplirla, por lo tanto no se puede hacer seguimiento, ni verificar su cumplimiento.



- Los operadores de justicia no tienen un criterio definido o conocimiento en cuanto a qué entidades son las competentes de realizar las tareas, de tal manera que una misma tarea le resulta dirigida a diversas entidades y, en casos más extremos la orden está dirigida a entidades que no tienen la competencia, lo cual constituye un cuello de botella para lograr la eficacia de las sentencias.
- La gran mayoría de ordenes se tratan de la restitución en sí misma, se usan con menor frecuencia los demás mecanismos integrales de la restitución como lo son la reparación integral y la solución de problemas sociales o comunitarias, lo que no permite que el proceso de restitución de tierras no se logre plenamente.
- Muchas sentencias obedecen a formatos idénticos, sin que se resuelvan las particularidades que cada caso requiere, por ejemplo algunas ordenes se profieren de manera general no lográndose determinar con claridad ni el alcance de la orden y la entidad responsable.
- Es pertinente señalar, que se presenta una evidente debilidad en la coordinación y articulación institucional en el cumplimiento de las ordenes proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, por ejemplo la relación entre Incoder SNR-IGAC y la UAGRTDE que todavía no ha sido posible solucionar en la dimensión que se requiere para que el proceso avance con mayor agilidad.

2.2.2.3 Análisis del Fondo de Restitución de Tierras – alivio de Pasivos

a) Línea Predial

Se evidencia una buena gestión del Fondo como actor mediador para lograr la aplicación de los mecanismos de alivio: la refinanciación, la condonación y exoneración; de lo adeudado por concepto de pasivos referentes a prediales con las ET.

Con base en la información entregada por la URT, a de Febrero de 2014, hay 72 acuerdos para alivio de impuesto predial y se están gestionando otros 16.

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.

En el Cuadro 27, se presentan las diferentes tipologías para la condonación del predial en los municipios que han firmado los acuerdos.



Cuadro 27: 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%

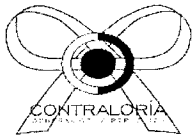
Del Cuadro 27 se puede señalar: i) la mayoría de los acuerdos en lo referente a condonación se encuentran, en lo fundamental, hasta el momento en que se da la restitución jurídica del predio; y, ii) Hay, tan sólo dos casos en los que se hace la condonación por toda la vigencia de la Ley 1448.

Sin embargo, al relacionar esta tabla con la tabla No. 28, dentro del ítem No aplica (N/A), se encontraron dos casos: Oiba y Sabana de Torres, donde solo se cuenta con condonación el primero de ellos, para 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.

En general, resulta preocupante que en la mayoría de los casos se presenta el alivio hasta la adjudicación jurídica del predio, sin que exista un apoyo sostenible respecto a la estabilización económica de los restituidos.

Por otro lado, se observa que en la mayoría de los acuerdos para exoneración, el 80%, se encuentran en el tramo de tiempo de 2 años, ya sea desde la restitución jurídica o material del predio. Adicionalmente, cabe resaltar que los municipios de Tangua (Nariño), Policarpa (Nariño) y El Dovio (Valle) presentan una visión de más largo plazo en la medida en que el alivio va de 3, 5 y 10 años, respectivamente.

Sin embargo, también se encuentran casos donde el acuerdo estipula que la condonación se aplica desde la firma del mismo y por dos años más; y desde la firma del acuerdo hasta una fecha determinada (p.e. 2015). En este último caso,



es factible que los predios restituidos después de la fecha límite no sean beneficiarias del programa; tal es el caso de los municipios Montebello (Antioquia), Pasto (Nariño) y Cúcuta (Norte de Santander).

Cuadro No. 28: Temporalidad Exoneración

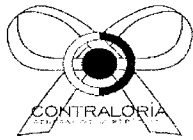
TIEMPO DE EXONERACIÓN	Cantidad de Acuerdos	%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 1 año.	3	4%
A partir de la fecha de la restitución material del predio por un término de 2 años.	8	11%
A partir de la fecha de la restitución jurídica del predio por un término de 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%

Ahora bien, en la medida en que existe cierta diferencia en tiempos, entre la entrega jurídica y la material de los predios restituidos, se observa que en los ET de Apartado, El Copey, San Diego, Coloso, Morroa, San Onofre y Ovejas ésta diferencia de tiempo no se encuentra cubierta.

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

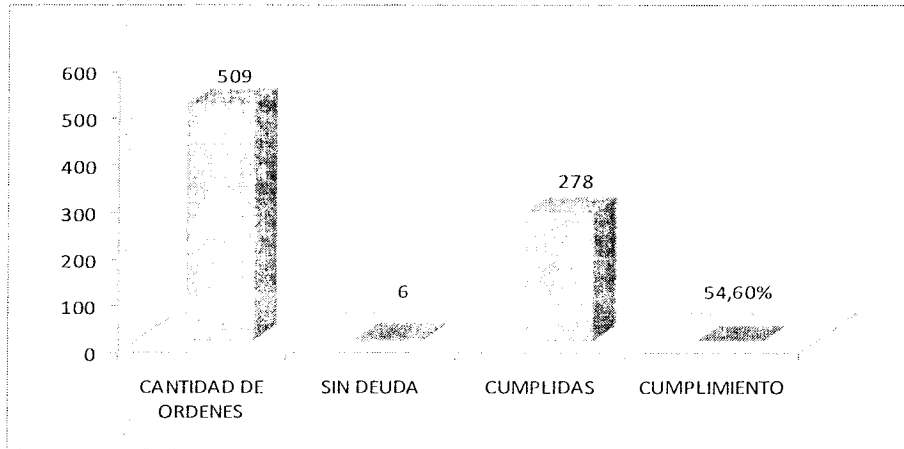
Cuadro No. 29: Municipios no Microfocalizados con Acuerdos

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 los acuerdos es alta (55%) mientras que el restante 45% se encuentran en proceso (Gráfico No. 6) de acuerdo con las órdenes emitidas por los jueces y magistrados de restitución de tierras.

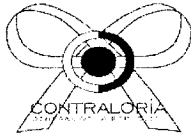
- Gráfico No. 6: Avance cumplimiento ordenes en alivio de pasivos, línea predial



Las 278 órdenes ejecutadas corresponden a un beneficio para las víctimas de \$359 millones, discriminados así: \$273.7 millones en Cartera vencida, de la cual el 5% corresponde a deudas refinanciadas, y el restante 95% a deudas condonadas; y, \$85.2 millones en cartera futura exonerada. (Gráfico No. 7).

Gráfico No. 7: Monto de los valores aliviados en la línea predial por dirección territorial

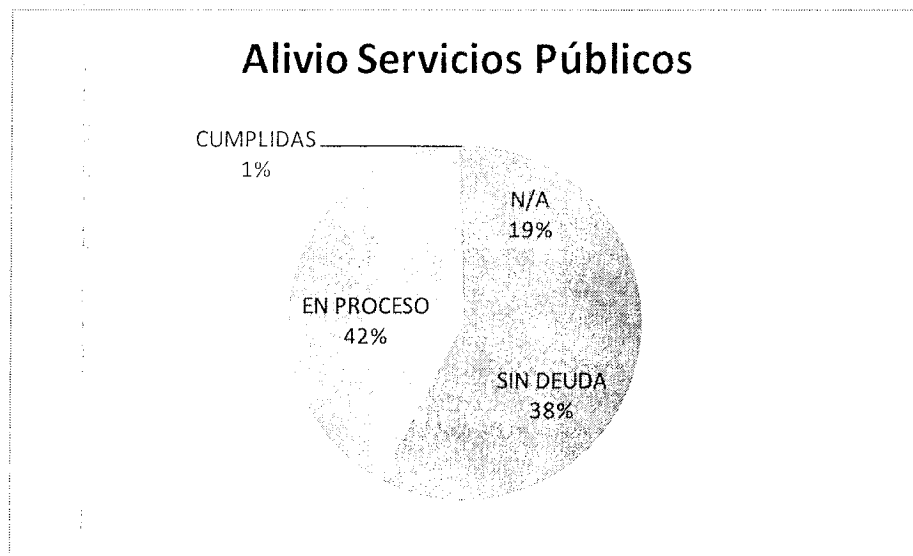
TOTAL ALIVIO DE PASIVO	
TOTAL	359.038.686,00
Tolima	38.580.210,00
Sucre	104.977.836,00
Putumayo	-
Norte de Santander	5.799.232,00
Nariño	-
Magdalena Medio	-
Magdalena	69.277.014,00
Cordoba	102.838.110,00
Cesar	5.701.048,00
Bolívar	13.278.830,00
Antioquia	18.586.406,00



b) Línea Servicios Públicos

Analizando la información entregada por la URT y teniendo presente que la mayoría de las Sentencias (390 órdenes) obliga el alivio de pasivos en la línea de los servicios públicos, hay recursos, por cerca de \$ 3'491.470 a favor de los prestadores del servicio de energía eléctrica; pues la mayoría de predios, objeto de restitución, no contaban con servicios públicos al momento del despojo³¹.

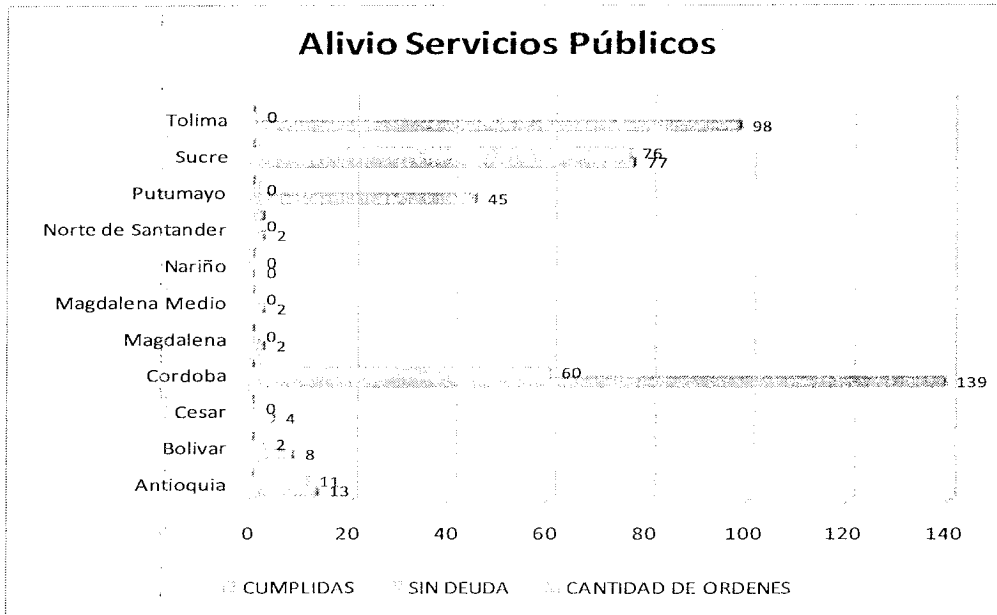
Gráfico No. 8: (%) avance alivio de pasivos – Línea Servicios Públicos



³¹ 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.

Grafico No. 9: Cantidad de Ordenes por Estado



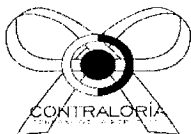
c) Línea Financiera

De las 338 órdenes emitidas para el alivio de pasivos financieros se tiene que 246 de ellas no presentan deudas. Hasta la fecha, no se han girado recursos por este concepto, pero hay en proceso de verificación de deudas en 92 casos.

Compensaciones

A corte de Febrero de 2014 se han 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, fue de 7 meses, en promedio, desde la fecha del fallo hasta la entrega del predio. Dichos predios provienen de la Dirección Nacional de Estupefacientes, y el traslado de estos bienes al Fondo, fue de 5 meses, en promedio, calculado desde la fecha del fallo hasta la fecha de recibo.

Adicionalmente, los predios compensados en efectivo, fueron 4, que suman \$463'349.700. Resulta importante señalar que la URT tiene esta opción como la última alternativa, luego de ofrecer diferentes predios a las víctimas.



Son 2 las compensaciones ordenadas a partir de Sentencias a terceros de buena fe exenta de culpa. Hasta la fecha de corte, la orden ejecutoriada por parte del Fondo ascendió a \$ 4'909.228.

Así mismo, en los casos que se encuentran en proceso, hay 11 beneficiarios para ser objeto de la opción de compensación medio ambiental. Para ello, la URT visitó 14 predios administrados por la DNE para analizar si se pueden tener o no como opción.

Adicional, el Fondo adelantó la caracterización de 20 predios origen (imposibles de restituir) en sus aspectos medio-ambientales y socio-económicos, para efectos de conocer sus propiedades y de ésta manera poder realizar la búsqueda de un predio medio ambientalmente 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 URT por parte del Consejo Nacional de Estupeficientes.

2.2.2.4 Análisis a las entrevistas semiestructuradas a los Magistrados y Jueces de Restitución de Tierras

En el marco de la Actuación Especial a la Política Pública para la Restitución de Tierras Despojadas en el nivel territorial se realizaron entrevistas semiestructuradas a los Magistrados y Jueces Especializados en restitución de tierras, con el objetivo de conocer sus percepciones sobre los avances y dificultades en la implementación de la política pública de restitución de tierras y, específicamente, en el cumplimiento de las ordenes emitidas en las sentencias de restitución.

Además conocer el número y estado de procesos de restitución de tierras adelantados en cada una de los tribunales y juzgados visitados, e identificar cuellos de botella en materia de articulación con otras entidades relacionadas en la etapa judicial y pos fallo.

Además, en cada una de las entrevistas se recogieron de primera mano las percepciones de los funcionarios judiciales, apreciaciones que pretendemos plasmarlas a través de este documento.

Justamente, se obtuvo el consenso general de los funcionarios, en el sentido que una de las mayores dificultades resulta en la deficiente articulación entre las entidades (Incoder y la ORIP; o Incoder, la UAEGRTD y el IGAC; entre otras).



Asimismo, una de las mayores preocupaciones de los entrevistados fueron las dificultades en la identificación y delimitación del predio restituido.

Otro problema que ellos identifican está asociado con la deficiente información frente a la identificación del núcleo familiar.

Adicionalmente, en su mayoría, los entrevistados manifestaron que los términos legales son insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones procesales de la restitución de tierras.

Otra situación que observan los funcionarios judiciales y que se constituye en punto de dificultad del proceso son los grandes vacíos normativos en el diseño de la Ley de Víctimas (acumulación procesal, condiciones particulares del opositor, desactualización catastral, entre otros).

Un escollo del proceso que ha venido alimentando ciertas solicitudes y que también preocupa a los entrevistados lo constituyen las falsas víctimas y particulares opositores.

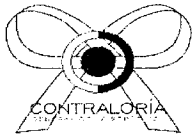
Así mismo, preocupa la dificultad en lo referente a los esquemas de seguimiento a órdenes.

En cuanto a la Seguridad para cumplir sus funciones, los jueces y magistrados presentan reparos pues mucho de ellos consideran que si bien ha mejorado, falta mucho por hacer en este terreno.

En cuanto al tema de capacitación, señalan que esta ha sido pertinente y prolífica.

En cuanto a la vigencia de la ley opinan que es una vigencia corta e insuficiente por la existencia y permanencia del conflicto, máxime que las particularidades de la restitución han hecho más lento el proceso de lo que se esperaba en la Ley.

Frente a los cuellos de botella en la implementación de la ley radican en la microfocalización, falta de coordinación institucional y las restituciones colectivas. En cuanto a los aspectos que se pueden mejorar destacan la verdadera articulación interinstitucional, una política pública de desarrollo sostenible que cumpla una función transformadora, ampliar la capacidad judicial para evitar la congestión, la comunicación con la URT, la composición de las solicitudes de parte de la URT, la publicación de edictos y demás, debería ser regional y no nacional, los procesos de notificación judicial.



2.2.2.5 Análisis a los programas complementarios a la Restitución de Tierras: acciones de las entidades territoriales esbozados en los PAT

Los Planes de Acción Territorial (PAT), son el instrumento que tienen las ET para la formulación y ejecución de planes, programas, proyectos y acciones específicas, por medio del los cuales se logre efectuar la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011). En este sentido, los PAT y los recursos humanos y presupuestales adscritos a los mismos, deben ser utilizados de la forma más eficiente posible, para lograr desde los territorios complementar las acciones que garanticen el resarcimiento de los derechos de las víctimas y la no repetición de hechos victimizantes.

Un componente importante y diferenciado de la reparación integral es la restitución de tierras, por lo que se hace necesario que los PAT contemplen programas dirigidos a la población restituida y así garantizar la sostenibilidad de los retornos dentro del concepto de vocación transformadora.

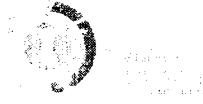
El análisis de los PAT contempla, no sólo los proyectos y programas de inversión relacionados directamente con la restitución de tierras, sino que se incluyeron aquellos que podrían beneficiarse a la población restituida, tales como los de generación de ingresos en zonas rurales; los proyectos productivos rurales; los programas de retornos; y, de vivienda rural.

Del requerimiento realizado a las ET seleccionadas en la muestra, se recibieron respuestas en relación con el diseño y ejecución de los PAT de las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Sucre, Tolima y de las Alcaldías Municipales de Ataco y Lérída (Tolima), Ovejas (Sucre), Pasto y Tangua (Nariño), San Carlos (Antioquia), San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y Ciénaga (Magdalena).

Una vez analizada la información reportada por las ET y de las visitas realizadas a algunas de ellas, se puede concluir, que existe cierta heterogeneidad entre ellas a la hora de formular proyectos y programas para la atención y reparación de las víctimas, y específicamente, con la población restituida.

Se evidencia que mientras gobernaciones como Antioquia, Tolima, Magdalena y Sucre, y los municipios de San Carlos, San Juan de Nepomuceno y Pasto, dentro de sus respuestas, muestran programas específicos dirigidos a la restitución y, además, programas de apoyo; mientras que en otras tan sólo se esbozan posibles acciones a favor de las familias restituidas.

Si bien se resalta el trabajo adelantado por la gobernación de Antioquia en cuanto a la ejecución de su PAT, dado que dentro de sus programas se tienen tres que se



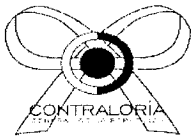
encuentran dentro del marco de la Ley 1448 en su componente de restitución de tierras; sin embargo, tan sólo uno de ellos direcciona recursos donde el beneficiario resulta ser la población restituida, mientras que los otros dos, buscan la promoción de la ley como la adecuación de la capacidad de los entes territoriales, con una diferencia de montos algo dicentes: “Apoyo productivo a los procesos de restitución de tierras” en el municipio de Turbo, el cual tiene como meta 20 hectáreas establecidas de cultivos de maíz y un presupuesto estimado de \$50.000.000 para ser ejecutados en el año 2014; la promoción y gestión de la política de restitución de tierras por \$2.615 millones; y otro, para el fortalecimiento y adecuación de la capacidad de los entes territoriales en relación con la implementación de la política de restitución de tierras dentro de sus competencias, en 124 municipios y por un valor cercano a los \$2.233 millones.

Adicionalmente, se hay otros programas que buscan apoyar proyectos productivos a población víctima. En el mismo sentido, se cuenta con un programa que buscan articular acciones jurídicas o administrativas, para la protección de predios de población víctima que fueron abandonados o despojados a causa del conflicto armado y el acompañamiento jurídico.

En San Carlos (Antioquia) se cuenta con un programa específico de restitución, que contempla acciones para la legalización de predios, presentación de propuestas al Incoder para la adjudicación de predios baldíos, así como para implementar proyectos productivos, por cerca de \$13.503.000 en el año 2013. Como programas de apoyo se tiene la denominada generación de ingresos en el sector productivo agropecuario, “retornado al San Carlos que queremos” e incluyen el apoyo del DPS con el programa de familias en su tierra. Es de resaltar que el municipio cuenta con la exclusividad de un funcionario para atender el tema de restitución de tierras.

En Pasto, el programa “Medidas de protección patrimonial, tierras y riesgo por conflicto armado”, encamina acciones hacia la difusión de las rutas de protección a líderes, víctimas organizadas y no organizadas y funcionarios; “asesoramiento en coordinación con la URT” de 120 personas en restitución de tierras y a 1.517 en protección patrimonial para 2013; y, por último, la formulación e implementación del protocolo de retorno y reubicación en el corregimiento de Santa Bárbara.

San Juan de Nepomuceno ofrece diferentes programas para beneficiar a la población restituida, que si bien no están encamarcadas específicamente dentro del componente de restitución de tierras, si lo podría afectar positivamente de manera transversal. Se encontraron 5 programas a saber para el año 2014: construcción y mejoramiento en vivienda de interés prioritario en el área urbana y rural (\$ 21'225.000); compra de tierra para construcción de vivienda a población víctima y afectada por la temporada invernal(\$8'494.000); fortalecimiento y



capacitación de organizaciones de pequeños productores en innovación tecnológica (\$4.200.000); asistencia técnica rural (\$21.224.000); y, por último, la construcción de un centro de acopio rural (\$62.000.000).

En el PAT de Magdalena se establecieron acciones para promover el conocimiento acerca de las rutas de acceso al proceso de restitución de tierras, garantizar la seguridad en las zonas de reparación integral y propiciar la coordinación interinstitucional para el acompañamiento a la Reparación Integral a retornos en municipios priorizados. Adicional a esto, se cuenta con programas para generación de ingresos en zonas rurales, en las cuales, según los funcionarios de la gobernación, son priorizados los proyectos ubicados en zonas microfocalizadas.

En los municipios de Ciénaga, Ataco, Lérica y Tangua los únicos programas que tienen y que podrían apoyar de alguna manera a la población restituida, son los relacionados a generación de ingresos y proyectos productivos. Tolima y Sucre tienen este programa, pero re-direccionándolo específicamente hacia la población restituida.

En el municipio de Ovejas, el único programa que es específico de restitución, no relaciona ningún monto para su puesta en marcha, cuyo objeto es el de respaldar la efectiva implementación de la política de restitución de tierras en el municipio. En Bolívar, se evidencian acciones estratégicas y metas dirigidas hacia la restitución, Sin embargo, a la fecha, no se tienen proyectos implementados o en ejecución.

CONCLUSIONES

Si se evalúan los PAT, desde su objetivo, que las ET formulen y ejecuten planes, programas, proyectos y acciones específicas, por medio de los cuales se logre efectuar la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011), se puede concluir que las ET no tienen proyectos y programas definidos para tal fin, pues muchos de ellos están más relacionados con aspectos administrativos de la ley sin que los recursos impacten directamente a la población objeto de restitución.

Igualmente, se evidencia que para las acciones directas o indirectas en apoyo al proceso de restitución de tierras, no se cuenta con recursos suficientes, lo cual limita el cumplimiento de los objetivos planteados en los PAT. Lo anterior es reflejo de la baja capacidad fiscal de muchos de ellos, para lo cual se requiere que los principios de complementariedad y subsidiariedad realmente sean aplicados por parte de los departamentos y de las Entidades de la UARIV del orden nacional.



Finalmente, resulta importante decir que la UARIV y la URT, la primera como coordinadora del sistema de atención y reparación a las víctimas, y la segunda como responsable del proceso de restitución de tierras, realicen un apoyo más contundente para el diseño y ejecución de los PAT en el tema de restitución a los entes territoriales.

2.2.2.6 Espacios de articulación y coordinación en el Nivel Territorial - CTJT

Los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), están llamados a ser el espacio de coordinación, articulación institucional y diseño de la política pública en la Entidad Territorial (artículo 173 de la Ley 1448). Así pues, el CTJT es el escenario donde las Entidades (municipales, departamentales y nacionales, independientemente de su orden) se reúnen para coordinar sus acciones. Por otra parte, la normatividad prevé la posibilidad de crear subcomités al interior de los CTJT donde se traten temáticas particulares, tales como la restitución de tierras, dadas las complejidades y dinámicas que el proceso presenta a nivel regional.

De igual manera, los CTJT están en la obligación de elaborar los planes de acción en el marco del Planes de Desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el SNARIV en el nivel departamental, distrital y municipal; articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación; así como la materialización de las garantías de no repetición; coordinar las actividades en materia de inclusión e inversión social para la población vulnerable, y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración.

De igual manera, y como se señaló arriba, la Ley prevé el funcionamiento del Subcomité de Restitución de Tierras, mediante el cual el Estado adopta las medidas necesarias para la restitución jurídica y material de las tierras a favor de las personas o familias despojadas y desplazadas y, de no ser posible, entonces el reconocimiento de la restitución por equivalente o compensación. En el caso de bienes baldíos se debe proceder con la adjudicación. En cuanto a este derecho; los Entes Territoriales pueden siempre adoptar medidas complementarias que deben ser concertadas con el Gobierno Nacional, en el marco de dichos Subcomités. De igual manera, las ET deben priorizar la construcción de infraestructura en materia de redes de servicios públicos y vías, necesarias para garantizar las mejores condiciones a las personas y familias que estén retornando, una vez producida la restitución de tierras. En este mismo sentido, deben articularse los esfuerzos con el Gobierno Nacional para la implementación de programas de generación de ingresos.



De acuerdo con la información suministrada por la URT, tan solo 23 de los 101 municipios microfocalizados han constituido el Subcomité de Restitución de Tierras, mientras que en las Gobernaciones 12 han creado un espacio para discutir este componente de la reparación a las víctimas, de los cuales 9 están operando³² (URT 2014).

Por otra parte, mediante el Decreto 0599 de 2012 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se estableció la creación de los Comités Operativos Locales de Restitución y formalización de tierras despojadas o abandonadas forzosamente (COLR), como instancia de coordinación para la “articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento” al proceso de restitución de tierras.

Este espacio en la lógica de sus objetivos debe interactuar con el CTJT, particularmente con los subcomités de restitución de tierras, pero desafortunadamente esta relación es inexistente, más aún cuando los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización podrán ser invitados al COLR (Decreto 0599) y las entidades territoriales no hacen efectiva su participación o asistencia (DNP 2014).

Respecto al requerimiento realizado por la CGR a las ET de la muestra, se recibió respuesta en relación con el accionar de los CTJT de las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Sucre, Magdalena, Tolima y de las Alcaldías Municipales de Ataco (Tolima), Ovejas (Sucre), Pasto (Nariño), San Carlos (Antioquia), San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y Tanguas (Nariño).

Una vez analizada la información reportada en las actas de los CTJT y de los subcomités o mesas de restitución de tierras, se puede concluir, para este grupo de ET, que no es homogéneo el trato que se le está dando a la implementación del proceso de restitución de tierras en los territorios intervenidos.

Mientras en la Gobernación de Antioquia y los municipios de Ataco, San Carlos, Pasto y San Juan de Nepomuceno, se incluye de manera continua la tematicas de la restitución de tierras; en otras ET, se incluye de manera esporádica, tal es el caso de las Gobernaciones de Tolima, Sucre, Magdalena y Bolívar. Por último, en los municipios de Ovejas (Sucre) y Tangua (Nariño) la restitución de tierras no es mencionada y aún no se ha instaurado el subcomité³³.

Es de destacar el hecho que en la Gobernación de Antioquia, el CTJT creó la mesa interinstitucional de restitución de tierras conformada por la Dirección de

³² URT, Respuesta 19 de febrero de 2014.

³³ Respuestas a requerimiento de la CGR



DDHH, Catastro Departamental y la Secretaria Departamental de Agricultura, el DPS, la UARIV, el SENA, el Incoder, la ORIP, el Banco Agrario Antioquia, la Fiscalía, las Alcaldías de las zonas microfocalizadas, la Unidad de Consolidación, las CAR's, el ICBF, la Defensoría de Antioquia, la Procuraduría de Antioquia, el Consejo seccional de la Judicatura, la Policía Nacional, los Jueces y Magistrados, las Personerías municipales, los Procuradores especializados en RT, empresas de servicios públicos, entidades de cooperación internacional y las Secretarías de Hacienda municipal. Dentro de los aspectos señalados en las actas se encuentran balances presentados por la URT, coordinación para el cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias y monitoreo de las acciones de cumplimiento, así como nuevas posibles zonas de intervención (microfocalización) y la apertura de la mesa de restitución de tierras en la región de Urabá.

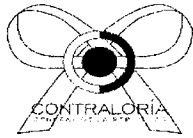
Dentro de los compromisos adquiridos se destacan la posibilidad de contratación de personal por parte del Incoder, las acciones necesarias para que la UARIV incluya en el RUV a población restituida en los casos en que el Juez no lo haya ordenado, ajustes a la estrategia de seguridad en las áreas de posfallo por parte de la URT en coordinación con la Policía Nacional y el Ejército, acondicionamiento de las oficinas de la SNR en Turbo y Apartado y la gestión ante los alcaldes de San Carlos y Granada para garantizar una oferta complementaria a los beneficiarios de los fallos de restitución.

Respecto a las nuevas zonas a microfocalizar a pesar de que aún no se tenía confirmado el concepto del CI2RT y del COLRT, se solicita a las Entidades consolidar una oferta institucional o intervenciones en las nuevas zonas propuestas (27 que significan 25 nuevos municipios más otras veredas de los municipios de San Carlos y Caucasia).

Por último, se constituyeron grupos de trabajo particulares para realizar el monitoreo a las órdenes impartidas por los Jueces y Magistrados, así como a los sistemas de información de las entidades involucradas en la etapa administrativa.

El CTJT de Atacó (Tolima) aborda temas relacionados con la restitución en casi todas sus reuniones, desde la presentación del proceso así como sus avances. También la presentación y ejecución del programa de la UARIV "*Familias en su tierra*"; la discusión y aprobación por parte del Consejo Municipal de la exoneración de impuestos a las familias que abandonaron su tierra, la presentación y aprobación del PAT municipal, incluyendo programas de generación de ingresos para las familias restituidas con proyectos productivos, de vivienda, y de emprendimientos (microempresas).

La restitución de tierras se abordó en principio por el Subcomité de reparación integral conformado por el Incoder, la Personería Municipal, la Unidad de



Consolidación, Colombia responde, dos representantes de las víctimas y, por parte de la Alcaldía, las Oficinas de desarrollo comunitario, el Secretario de Planeación y la de Desarrollo Agropecuario.

Posteriormente se crea el Subcomité de Restitución de Tierras conformado por el Incoder, la URT, el IGAC y, por parte de la ET, la Secretaria de Hacienda y las Oficinas de desarrollo agropecuario, planeación y desarrollo comunitario. Dentro de la gestión se destaca las posibilidades de ampliar los beneficiarios de Familias en su Tierra, programas de emprendimiento con el SENA, elaboración y presentación de proyectos productivos ante el MADR y un centro de acopio a financiar por el DPS

La URT presenta los avances en la restitución, particularmente en su programa de proyectos productivos, la posibilidad de focalizar otras veredas y su gestión ante el Banco Agrario para dar cumplimiento a las órdenes de los jueces en vivienda para las familias restituidas. Por último se discute la competencia del CTJT para levantar las medidas de protección a los predios.

De otro lado, el CTJT de Pasto (Nariño) en sus primeras sesiones y a través de la URT, da explicación del proceso de restitución de tierras, dando las razones del porque se microfocalizan unas zonas y otras no, así como la integralidad que se espera de la restitución dentro de las medidas de reparación.

De igual manera, se conformó el subcomité de restitución de tierras y se planteó, entre otras acciones de articulación, la coordinación de la oferta de la Alcaldía, la intervención conjunta en las veredas con fallos de restitución y la necesidad de establecer canales de comunicación con los jueces para darles a conocer las competencias institucionales.

Se presentan los avances de la URT, particularmente en lo atañe a los proyectos productivos y se indica la participación del ET con la asistencia técnica.

Temas similares son abordados en los CTJT de San Carlos y San Juan de Nepomuceno, adicionando en el primero la elaboración de un diagnóstico de vivienda de familias restituidas; y en el segundo, se destaca la aprobación del acuerdo de alivio de pasivos y la recurrencia de solicitudes de enajenación de predios rurales. Particularmente en una sesión se comenta que no se deben presentar limitantes al mercado de tierras y en nueve de once sesiones se aprueba levantar dichas medidas y, así permitir la transacción con los predios.

En referencia al CTJT de Bolívar, en las primeras sesiones hace referencia a la existencia de una mesa de tierras y la necesidad de crear el subcomité de restitución de tierras, particularmente, por la problemática de las ventas de tierras



bajo presión, así como el seguimiento al proceso de Restitución de tierras. En otra sesión se plantean procedimientos frente a situaciones particulares que debe abordar el subcomité de tierras como lo es la protección de los predios de población desplazadas en el contexto del fenómeno de compras masivas de tierras, el conflicto histórico por la tierra en el departamento y las relaciones desiguales entre los campesinos y otros actores.

En noviembre de 2013, se aprueba el reglamento del subcomité de tierras, retornos, reubicaciones y proyectos productivos, de los cuales, en tres de las cuatro sesiones realizadas, solo deciden casos de aprobación de enajenación de predios y, en la última de ellas, discuten la competencia del subcomité sobre las decisiones de enajenación.

En el CTJT de Sucre se conforma el subcomité de restitución de tierras en diciembre de 2012 y en las sesiones de este último, como del mismo CTJT, en relación con tierras, solo se mencionan el estudio y aprobación de solicitudes de enajenación de predios rurales.

Por su parte, de la información remitida por la Gobernación del Tolima se desprende que solo en dos sesiones del CTJT se mencionó la temática de tierras, en la primera de ellas se presentaron los avances del PAT en relación con proyectos de apoyo a la población desplazada en aspectos tales como el Subsidio Integral de Tierras, los proyectos productivos, la comercialización y la seguridad alimentaria; de igual manera se destaca al Municipio de Ataco como una de las comunidades beneficiaras las familias restituidas en el municipio de Ataco. Así mismo, se socializaron los avances del programa de familias en su tierra. En la segunda sesión, se hizo un balance del proceso de restitución en el departamento.

Respecto a los CTJT de Ciénaga (Magdalena) y Lérida (Tolima), la comunicación enviada a la CGR por parte de la Alcaldía de Ciénaga manifiesta adjuntar actas del CTJT pero no las allega; mientras que en la única Acta enviada por la Alcaldía de Lérida, no se menciona el tema de tierras.

CONCLUSIONES

Respecto a las Actas, resulta importante señalar, que las mismas presentan múltiples esquemas o formatos de registro donde, en muchas de ellas, no es posible inferir quienes son los participantes e intervinientes y, mucho menos, la Institución a la cual representan. Este hecho no permite realizar el seguimiento y evaluación de las acciones y obligaciones de los Comités; así como verificar la participación obligatoria de las autoridades señaladas por la norma; lo cual no permite discutir y determinar la legitimidad de sus deliberaciones y decisiones adoptadas.



Otro de los aspectos a destacar en ésta línea, está asociado con el seguimiento a los compromisos adquiridos en cada una de las reuniones; si bien en algunos Comités se realiza y queda registrado en las Actas, en otras, no aparecen.

En cuanto al proceso de restitución de tierras, hay que señalar que el mismo hasta ahora se está incluyendo en las reuniones de los CTJT; en los agendas donde es más frecuente tal situación se corresponde con las ET donde existe una mayor cantidad de fallos, haciéndose evidente el compromiso de las Alcaldías de los municipios de Ataco, San Carlos y Pasto, en lo que respecta a la gestión de proyectos así como liderando la articulación con las entidades pertinentes.

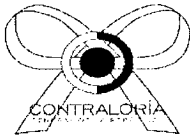
El caso de la Gobernación de Antioquia es excepcional, en donde adicionalmente al seguimiento a la restitución de tierras, al emprendimiento de acciones para garantizar la articulación interinstitucional tanto en la etapa administrativa, judicial y en el cumplimiento de las ordenes en el posfallo, se han emprendido proyectos de formalización de la tierra en alianza con el MADR.

En términos generales, es posible afirmar que no hay suficiente evidencia que los CTJT estén planeando estrategias para enfrentar de manera articulada el cumplimiento de las órdenes emitidas por los Jueces y Magistrados con el objeto de garantizar el cumplimiento de los fallos así como la reparación integral de las familias restituidas. Contadas excepciones, se abordan acciones que vinculen la posibilidad de garantizar intervenciones en posibles regiones a microfocalizar.

En este sentido no se menciona, a excepción del CTJT de Antioquia, vínculos con los COLR's respectivos que garanticen una intervención de los territorios a restituir con acciones articuladas de toda la institucionalidad comprometida.

A pesar de no mencionarse, en la mayoría de los casos, el acompañamiento al proceso de restitución, en ocasiones se observan gestiones alrededor de proyectos productivos del programa de Familias en su tierra. Llama la atención como algunos CTJT, tan sólo se limitan a levantar las prohibiciones de venta de los predios rurales, olvidando que su objeto, es el de articular las acciones institucionales para la restitución integral de tierras.

En este sentido, se debe ejercer particular seguimiento al levantamiento de las medidas de protección sobre predios rurales, particularmente, en aquellos territorios donde, aún la influencia de los actores al margen de la ley tiene influencia sobre el control del territorio o en los casos donde actores legales e ilegales están interesados en la acumulación de tierras.



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

Dentro de los fines fundamentales del Estado Social de Derecho, declarado en la Carta Política de 1991 se encuentran, entre otros, los de promover la prosperidad general de sus conciudadanos; facilitar la participación de la comunidad en los asuntos que le competen; defender la independencia nacional y la integridad del territorio; así como asegurar la convivencia pacífica (CP de 1991).

De igual manera, 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 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 (...)*”ⁱ

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; sin embargo, la evaluación de la Política Pública permite establecer que aún se mantiene el Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional en la medida en que el Estado (Nación y ET) no garantiza en su totalidad los derechos de las personas víctimas del conflicto.

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 tres (3) años con los avances y/o contratiempos que para cada caso en concreto se ha evidenciado, como en el presente informe se detallan.

RIESGOS, RETOS Y PROSPECTIVA

Los PAT son un instrumento concebido para garantizar la corresponsabilidad de los ET dentro del cumplimiento de la política de restitución de tierras, entre otros componentes de la Ley 1448 de 2012.

En la medida en que aún no existe claridad sobre el sistema de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia que la Ley obliga; y donde la Nación es el principal agente recaudador de ingresos fiscales y existen ET con poca o nula base fiscal; resulta necesario señalar que dentro de los retos y riesgos que presenta esta política pública está la de hacer efectivo y realidad la puesta en marcha de estos principios. De igual manera, el riesgo de olvidar que el garante de última instancia de los derechos de la población víctima es el gobierno nacional puede llevar a buscar los culpables de las ineficiencias e inequidades de la Ley, en lugares o agentes que no lo son.

En este sentido, se hace necesario realizar un mayor seguimiento no sólo a la reestructuración de los PAT donde se definan con claridad los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia de cada uno de los niveles de gobierno (Nación, Departamento y Municipios), en especial, el seguimiento a la ejecución de los proyectos y programas donde la Nación oficie como garante de

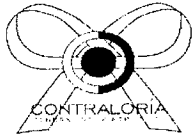


sus conciudadanos víctimas del conflicto armado y complemente las actividades de sus ET.

Para ello, los CTJT deben ser el espacio para dirimir las dificultades que en la práctica se presentan en la implementación de la política, tanto en las etapas administrativa y judicial, así como para garantizar el cumplimiento de las órdenes judiciales.

BIBLIOGRAFIA

- URT, Respuesta 19 de febrero de 2014
- DNP 2014, Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras. 70 p.
- Respuestas entidades territoriales de Antioquia, Bolívar, Magdalena, Sucre, Tolima, Ataco y Lérica (Tolima), Ovejas (Sucre), Pasto y Tangua (Nariño), San Carlos (Antioquia), San Juan de Nepomuceno (Bolívar) y Ciénaga (Magdalena).



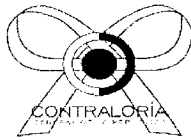
4. ANEXOS



ANEXO No. 1

CUADRO DE HALLAZGOS DETECTADOS Y COMUNICADOS

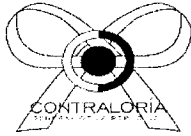
TIPO DE HALLAZGO NIVEL CENTRAL	CANTIDAD	VALOR (millones \$)
ADMINISTRATIVOS	1	-
FISCALES	0	-
DISCIPLINARIOS	0	-
PENALES	0	-



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	\$ -

ⁱ Sentencia SU-254/13.

ⁱⁱ (Sentencia C-099/13).