

Código Producto: 4064

Nombre: evaluación de políticas, planes, programas y proyectos sobre seguridad jurídica, tenencia de la tierra y ordenamiento productivo

Entregable 10182

Documento consolidado de evaluación de políticas, planes, programas y proyectos sobre seguridad jurídica, tenencia de la tierra y ordenamiento productivo elaborado

INDIRA PATRICIA OÑATE DONADO

**DIRECCIÓN DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE-
DNP**

Fecha de entrega: 14 de diciembre de 2020



Tabla de contenido

1. Antecedentes	2
1.1. Autos de seguimiento	5
1.2 Aspectos contemplados por la nueva ley	9
1.2.1 Víctimas	9
1.2.2 Despojo y abandono	10
1.2.3 Procedimiento	11
2. Balance de la aplicación de la Ley Ruta Individual.....	12
2.1 Etapa Administrativa	12
2.1.1 Dificultades	15
2.2 Etapa judicial	16
2.2.1 Dificultades	17
2.3 Etapa posfallo	17
2.3.1 Dificultades	23
3. Vigencia de la Ley 1448 de 2011.....	23
3.1 Características de la Ley 1448 de 2011 señaladas por la Sentencia C-588 de 201925	
3.2 Relación de la Ley 1448 de 2011 con las normas de implementación del Acuerdo Final 25	
4. Recomendaciones de Política	31
5. Conclusiones ruta individual	32
6. Balance de la aplicación de la Ley Ruta Colectiva	33
6.1 El desplazamiento en los pueblos indígenas.....	33
6.2 Marco normativo especial de las víctimas individuales y colectivas de los pueblos y comunidades indígenas	35
6.3 El conflicto y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	39
6.4 Marco normativo especial de las víctimas individuales y colectivas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.....	39
8. Paso a paso del proceso de restitución para comunidades étnicas:.....	41
8.1 Etapa Administrativa	41
8.1.1 Fase de inicio:	41
8.1.2 Estudio preliminar y focalización:	41
8.1.3 Fase de inicio para las comunidades indígenas	43
8.1.4 Fase de inicio para las comunidades negras	43
8.1.5 Medidas de protección preventiva	44
8.1.6 Fase de caracterización de afectaciones territoriales:	45
8.1.7 Inscripción de los territorios solicitados en restitución en el Registro.....	46
8.1.8 Solicitud de Restitución de Derechos Territoriales Étnicos.	47
8.2 Etapa Judicial	49
8.2.1 Medidas cautelares.....	49
8.2.2 Fallos Judiciales.....	50
8.3 Etapa Posfallo	51
Conclusiones:	52
Bibliografía	53

Balance de la aplicación de la ley 1448, dentro del marco de las competencias de la Unidad de Restitución de Tierras

1. Antecedentes

En el año 2004 es proferida la sentencia T-025, en la misma se exponían estudios que evidenciaban el drama humanitario que sufrían aquellas personas que se veían obligadas a abandonar forzosamente sus tierras, y que no contaban con una respuesta por parte del Estado acerca de su condición, por lo que muchas de ellas acudieron en masa ante la jurisdicción para el reconocimiento de sus derechos quebrantados. En muchos de esos casos, los fallos de tutela aunque favorables no llegaban a nada, ya que la incapacidad e inacción del estado impedía que estas ordenes se materializaran, o de cumplirse solo lo hacían parcialmente.

Ante las reiteradas violaciones masivas a los de derechos fundamentales de la citada población, la Corte Constitucional se vio avocada, dentro del referido fallo, a declarar el estado de cosas inconstitucionales en materia de desplazamiento forzado en Colombia, el cual se puede definir como: “Un juicio empírico de la realidad, que determina un incumplimiento reiterado y sistemático de la norma constitucional, de tal magnitud, que hace que la Carta Política quede sin efecto en la praxis”.¹

Según la sentencia T-025, las condiciones para la concreción de dicho estado son las siguientes:

1. la vulneración masiva de derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
2. La omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus competencias que garantice el goce efectivo de los derechos.

1 (Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2012, pág. 4)

3. La utilización de la acción de tutela como práctica necesaria para obtener el derecho.
4. La ausencia de normas o procedimientos que eviten la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social que solo puede ser resuelto mediante la confluencia de varias entidades y la toma de diversas acciones que implican esfuerzos presupuestales adicionales a los cotidianos.

Lo anterior indica que en estas situaciones existe una marcada contrariedad entre la realidad y la Constitución Política, generándose una condición especial, en la cual, el Estado pretende resolver el conflicto citado a fin de dar cumplimiento a los derechos fundamentales de manera efectiva.

En el caso puntual, tal declaración buscaba brindar protección especial a la población en situación de desplazamiento forzado y de manera indirecta, a toda la sociedad que se considerara potencialmente en peligro de ser desplazados por el conflicto armado, dicha declaratoria tuvo las siguientes consecuencias:

“...que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el expertise de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (apartado 8). Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los

desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ordinal 1b) y c) de la parte resolutive).”²

Con todo lo anterior el fallo judicial buscaba principalmente:

1. que cesara la violación masiva de los derechos constitucionales, adoptando medidas que permitan reestructurar los hechos generadores de perturbación.
2. Descongestionar los despachos judiciales del volumen exagerados de tutela por un mismo tema.
3. Ordenar a todas las autoridades nacionales y territoriales atender oportuna y eficazmente las peticiones presentadas por la población desplazada, absteniéndose de requerir la interposición de acciones de tutela como requisito de procedibilidad.

Adicionalmente la sentencia contribuyó a recobrar un espacio dentro del debate de políticas públicas, lo cual se materializó a través de la reactivación de instancias de discusión y planeación de política, tales como las mesas interinstitucionales para la restitución de tierras a nivel municipal, Mesas de Víctimas; comités territoriales de justicia transicional entre otras.

La Corte también procedió a definir a la población desplazada como la “...más vulnerable dentro de la vulnerable” en donde converge con especial énfasis el

² Sentencia T-025

detrimento de los derechos de los niños, las niñas, las mujeres, y la población étnica.

De otra parte, la Corte no solo se limitó a la expedición del fallo, sino que además conservó la competencia para realizar el control judicial para verificar el cumplimiento de las ordenes impartidas, reservándose la facultad de expedir autos de seguimiento que permitieran además complementar órdenes anteriores y atender todo tipo de circunstancias que no se tuvieron en cuenta en un primer momento.

Y finalmente, fue definido un proceso de verificación, lo que condujo a una evidente materialización por parte del Gobierno con relación a metas, plazos, cronogramas, asuntos presupuestales entre otros.

1.1. Autos de seguimiento

Ejerciendo la facultad de control judicial, la Sala de seguimiento procedió a la expedición de entre otros, los siguientes autos:

- Auto 176 de 2005: órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada, de acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004, proferida por la Sala Tercera de Revisión.
- Auto 177 de 2005: órdenes impartidas en el numeral tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004 para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado.
- Auto 178 de 2005: seguimiento a las órdenes contenidas en los ordinales segundo, cuarto, quinto, octavo y noveno de la parte resolutive de la Sentencia T-025 de 2004, impartidas para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno.

- Auto 218 de 2006: verificación de las medidas adoptadas para superar el estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 sobre el problema del desplazamiento interno.
- Auto 334 de 2006: verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas al ministro del Interior y de Justicia en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 177 de 2005, 218 y 266 de 2006, necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno – remisión de información para considerar apertura de incidente de desacato contra un funcionario del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Auto 337 de 2006: verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-025 de 2004 y en los Autos 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006, necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, en lo que se refiere a indicadores de resultado.
- Auto 383 de 2010: coordinación de la política pública de atención a la población desplazada de las entidades territoriales y nacionales en el marco de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.
- Auto 385 de 2010: solicitud de pronunciamiento del Gobierno nacional frente al informe de cumplimiento entregado el 1 de julio de 2010, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento.
- Auto 174 de 2011: adopción de medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de pueblo indígena Awá, ubicados en los departamentos de Nariño y Putumayo, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes emitidas en el Auto 004 de 2009.
- Auto 219 de 2011: seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004.
- Auto 045 de 2012: respuesta a la solicitud elevada por el Ministerio del Interior, respecto al establecimiento de una fecha límite para la realización



de la asamblea general para elegir a los representantes legales de los consejos comunitarios mayores de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó; evaluación sobre el proceso de implementación de las órdenes emitidas en auto del 18 de mayo de 2010, mediante el cual se adoptaron medidas cautelares urgentes para la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente de las comunidades de estas dos cuencas y para asegurar la restitución material de sus territorios colectivos, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004 y de las órdenes impartidas en auto del 18 de mayo de 2010, así como de los Autos 005 de 2009 y 384 de 2010.

Con los autos expuestos se evidencia como el estado de cosas inconstitucionales habilitó a la Corte para que los efectos del fallo fueran *erga omnes* y así poder realizar seguimiento directo al cumplimiento del fallo, imponiendo al Gobierno central la obligatoriedad de adoptar políticas precisas a favor de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Pese a los seguimientos adelantados, para el año 2010, los cálculos sobre el número de personas y hectáreas despojadas de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil para monitorear el cumplimiento de la Sentencia T-025 se encontraban en alrededor de 5.3 millones de hectáreas en las últimas décadas, cifras motivantes para un recién electo Presidente de la República, Juan Manuel Santos, quien en su discurso de posesión manifestó su intención de devolver las tierras a la población desplazada en medio del conflicto, como instrumento que permitiese dar pasos hacia la construcción de la paz. Con el fin de materializar su idea, le encargó a su Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, la tarea de elaborar un nuevo proyecto de ley que abarcara el derecho a la restitución de tierras, por su parte una bancada mayoritaria también presentó otro proyecto, con lo cual ambas proposiciones fueron unificadas, logrando la aprobación del texto que se convertiría en la Ley 1448 de 2011.

El texto presentado se fundamentó en unos principios rectores que buscaban el establecimiento de una política de Estado para la protección de los derechos de las víctimas a saber: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia y el derecho a la reparación.

Estos tres derechos se traducen en la denominada “Reparación Integral” como materialización de una de las estructuras del Derecho Internacional Humanitario y de la Justicia Transicional, que se compone a su vez de los siguientes elementos:

- La rehabilitación, la cual incluye acciones de carácter jurídico, médico, psicológico y social.³
- La indemnización, por la cual, las víctimas tienen derecho a una compensación económica por el daño sufrido. Los daños que genera el conflicto son irreparables y el dolor no se compensa con ninguna indemnización; sin embargo, el Estado Colombiano expresa su reconocimiento a las víctimas, a través de una suma de dinero.⁴
- La satisfacción, donde se deben evidenciar acciones que proporcionen bienestar y contribuyan a mitigar el dolor de las víctimas y el Estado difunda la verdad sobre lo sucedido a través de actos conmemorativos, homenajes, investigación, juzgamiento, entre otros.⁵
- La garantía de no repetición, donde el Estado asume el deber de cambiar las condiciones que permitieron la violación de los derechos.
- La restitución, en donde a las víctimas se les repare su derecho violado.

Con relación a la restitución, se pretendió no solamente devolver a las víctimas a su situación anterior al hecho violento, sino también proporcionar medidas de protección y acceso a programas de desarrollo rural que le permite al restituido retomar su proyecto de vida.

³ DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL. Lo que tiene que conocer para dar el primer paso: Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Ver: http://www.dps.gov.co/documentos/6222_ABC_enero_11.pdf

⁴ *Ibíd.*

⁵ *Ibíd.*

1.2 Aspectos contemplados por la nueva ley

La Ley 1448 de 2011, “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” introduce nuevos elementos, tales como mecanismos e institucionalidad necesaria para lograr la materialización de los derechos de las víctimas, lo cual es plasmado en su objeto:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.”

Adicionalmente la ley, establece con claridad su población objetivo, es decir, quiénes son víctimas, qué significa despojo o abandono forzado.

1.2.1 Víctimas

La Ley en su artículo 3 define de una manera detallada, quiénes son víctimas y para los efectos lo son, “(...) aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También son víctimas el cónyuge, el compañero o la compañera permanente, la pareja del mismo sexo y familiares en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere

desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente”⁶.

Para efectos de restitución de tierras solo podrán solicitarla como víctimas, personas que hayan sido despojadas o hayan tenido que abandonar forzosamente sus tierras a partir del 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2021.

Por otro lado, para solicitar la restitución de la tierra como víctima, el artículo 81 de la Ley, señala quienes están legitimados para iniciar la acción, ellos son:

- Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas o se hayan visto obligadas a abandonarlo forzosamente.
- Los cónyuges o compañeros del desplazado o despojado. “(...) se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos”.
- Los herederos del despojado o desplazado, herederos de los cónyuges o compañeros permanentes⁷

1.2.2 Despojo y abandono

“El despojo, es la acción que emplean los grupos armados, sus representantes o incluso oportunistas para lograr que los legítimos propietarios, poseedores u ocupantes de los predios vendan, entreguen o desocupen la tierra aprovechando el contexto y vulnerabilidad de las víctimas. Casos frecuentes de despojo ocurren cuando las personas se ven obligadas a vender a precios muy bajos debido a las circunstancias de violencia o por presiones, o cuando para lograr la transferencia

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10 de junio 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. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48.096. Art. 3o.

⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10 de junio 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. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48.096, Art. 81.

del bien se falsifican firmas o documentos, incluso con la participación de funcionarios corruptos”.⁸

“El despojo contrario al abandono forzado, donde es la víctima quien se ve obligada a dejar sus tierras para proteger su derecho a la vida, libertad, e integridad suya y la de su familia, razón por la cual no se encuentra en condiciones dignas de usar y explotar sus predios como lo venía realizando.”⁹

1.2.3 Procedimiento

En el título IV capítulo II, se crea un procedimiento mixto para restituir y formalizar la tenencia de la tierra, de las víctimas del despojo y abandono forzoso que se hubieran presentado desde el 1 de enero de 1991, conformado por una etapa administrativa (inscripción en el registro de tierras despojadas), la cual debía ser conducida por una nueva entidad, denominada Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante URT), dedicada exclusivamente a gestionar las solicitudes de restitución, y posteriormente la aplicación de una etapa judicial (acción de restitución), para lo cual se creó una jurisdicción especial conformada por juzgados y tribunales. Existe una etapa adicional, no contemplada taxativamente en la ley, pero comprendida implícitamente y es la denominada etapa posfallo, en la cual se debe dar cumplimiento de cada una de las órdenes impartidas por los jueces o magistrados de restitución de tierras.

Además la ley consideró que la restitución debía tener un carácter transformador incluyendo así tanto a propietarios como ocupantes y poseedores, envolviendo no solo la constitución de derechos sino además el apoyo técnico y financiero para la

⁸ JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR La política integral de tierras: Restitución, Formalización y Procesos agrarios en Colombia., 170 Preguntas y Respuestas. Documento Presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, En la Plenaria del Senado., Mayo 15 de 2012. p., 14 y 15.

⁹ JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR La política integral de tierras: Restitución, Formalización y Procesos agrarios en Colombia., 170 Preguntas y Respuestas. Documento Presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, En la Plenaria del Senado., Mayo 15 de 2012. p., 14 y 15.

reactivación económica y productiva de los beneficiarios, subsidios en materia de vivienda y todo aquello que se llegará a requerir para crear las condiciones adecuadas de un retorno efectivo, digno y permanente.

2. Balance de la aplicación de la Ley Ruta Individual

Sin duda alguna al analizar la evolución de la restitución de tierras a partir de la ley 1448 de 2011 se puede concluir que su entrada en vigencia contribuyó al establecimiento de una política donde confluyen todos los elementos jurídicos, administrativos y técnicos necesarios para la implementación del proceso. A continuación se detallan sus logros por cada una de las etapas contempladas en el procedimiento de restitución de tierras.

2.1 Etapa Administrativa

En esta etapa las medidas buscan dar protección especial a las víctimas, y se inicia con una macro y microfocalización, actividades a través de las cuales se definen las áreas geográficas donde se realizará el estudio de la peticiones. Aquí se recaudan las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), para lo cual la Unidad de Restitución de Tierras inicialmente se organizó mediante el establecimiento de jurisdicciones por municipio, ubicando así sus oficinas territoriales, atendiendo al criterio de gradualidad establecido por la ley, se empezó por aquellas zonas en donde la Fuerza Pública podía garantizar las condiciones mínimas de seguridad, tanto para solicitantes como para los funcionarios de la URT. La primera macrozona estuvo constituida por 12 subzonas conformadas así: Magdalena y Cesar, Montes de María, Catatumbo, Urabá, Sur de Córdoba y bajo Cauca Antioqueño, Madalena Medio, Antioquia, Tolima, Cauca y Valle Sur del Meta, Nariño y Putumayo, creándose para cada una la correspondiente dirección territorial.



El número de Direcciones territoriales ha ido en aumento, hoy en día existen 17 con 27 oficinas.

Las solicitudes se pueden presentar sobre la totalidad o parte de un predio, y quien lo pretende, afirma ser víctima de abandono y/o despojo. Sobre un mismo predio pueden confluír diversas solicitudes de distintas personas, es por ello que en la práctica el número de solicitudes supera al número total de predios.

A continuación se presenta el estado actual (corte 31 de mayo de 2020) de las solicitudes presentadas ante la URT.



*fuente: <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Como se puede observar, se han presentado un total de 125.500 solicitudes de restitución de tierras, de estas un 11% provienen de casos remitidos por otras entidades distintas a la URT, el 89% restante han sido recibidos directamente por la unidad.

A medida que ha pasado el tiempo, desde la expedición de la ley, la presentación de solicitudes ha disminuido, el mayor volumen simbolizado en un 70% fue presentado durante los primeros 4 años de entrada en vigencia de la ley.

Balance etapa administrativa

Año	Solicitudes recibidas en el RTDAF	Solicitudes con Decisión de fondo	Solicitudes no inscritas RTDAF	Solicitudes inscritas RTDAF
2011	7.212	2	1	1
2012	23.490	1.905	424	1.481
2013	29.015	5.813	2.351	3.462
2014	21.291	7.362	3.193	4.169
2015	12.238	14.891	9.614	5.277
2016	11.505	11.629	8.205	3.424
2017	8.977	14.521	10.967	3.554
2018	7.864	11.709	8.607	3.102
2019	3.193	12.386	8.741	3.645
2020	689	1.500	1.074	426
Sin fecha		60	3	57
TOTAL	125.474	81.778	53.180	28.598

Fuente: matriz intermisional corte 31 de diciembre de 2019 - *Corte 31 de marzo de 2020

Una vez recibidas las solicitudes, estas son analizadas con el fin de determinar si es procedente su inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), esto dependerá del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley 1448. Adicionalmente, el sector Defensa, deberá aprobar el área geográfica donde se encuentra el inmueble,¹⁰ para que así el Consejo de Seguridad Nacional (Decreto 4748 de 2010), decida cuales serán las zonas priorizadas, posterior a ello la URT debe identificar los municipios o veredas dentro de las zonas macrofocalizadas que serán objeto de restitución, esto es la microfocalización, una vez se verifiquen las condiciones de seguridad que permitan la ejecución de acciones en terreno así como el retorno de la población víctima.,

¹⁰ Decreto 599 de 2012

Artículo 1°. Micro focalización para el Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente. La micro focalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos o predios) donde se adelantarán los análisis previos para la inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente será asumida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con fundamento en la información suministrada por la instancia establecida por el Ministerio de Defensa Nacional para el efecto.



Pese a todo lo anterior la decisión final sobre si una zona debe ser microfocalizada es tomada por los Comités Locales de Restitución de Tierras, integrados por representantes de la URT, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Defensa.

De las 125.500 solicitudes recibidas a 31 de mayo de 2020, un 84% han sido objeto del inicio del trámite administrativo por parte de la URT, de estas, 28.622 fueron inscritas y de ellas 20.909 se presentaron ante los jueces de restitución, iniciando así la etapa judicial del proceso, a la fecha han sido resueltas 11.207 solicitudes.

2.1.1 Dificultades

- A la fecha se han presentado ante la URT 125.500 solicitudes, de las cuales se encuentran microfocalizadas 98.679 que equivale a un 78%, esto quiere decir que un 22% de las solicitudes aún no se encuentran habilitadas por el Ministerio de Defensa para continuar con el respectivo trámite, esto se traduce en falta de atención a la población víctima de despojo o abandono.
- De las 104.801 solicitudes que a 31 de mayo de 2020 cuentan con trámite administrativo, 53.180 no fueron inscritas, esto representa el 51% de las solicitudes, lo que evidencia un alto número de negaciones, esto se presentan en su mayoría porque los hechos de violencia ocurrieron antes de 1991, o cuando se comprueba que el hecho victimizante no está relacionado con el conflicto, cuando las peticiones se basan en hechos falsos, o cuando no se puede acreditar por parte del solicitante que es dueño u ocupante del inmueble solicitado, entre otras. Esta situación ya había sido objeto de advertencia por parte de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo. Actualmente la URT adelanta un examen sobre una muestra de

3.000 solicitudes con el fin de establecer si hubo errores al momento de rechazar la solicitudes de restitución.

2.2 Etapa judicial

Una vez inscritas las solicitudes en el RTDAF, inicia el trámite judicial, el cual es adelantado por jueces y magistrados especializados en la materia, los cuales estudian la demanda y entran a determinar si efectivamente quien pretende el derecho fue víctima de abandono o despojo de tierras.

Los avance en esta etapa necesariamente se deben contrastar con el trabajo previo que realiza la URT en la etapa administrativa. A 31 de mayo se han inscrito al RTDAF un total de 28.622 solicitudes de restitución de tierras, de las cuales 20.909 han presentado demanda ante los jueces y magistrados especializados. Porcentualmente un 73% de los casos inscritos tienen demanda. El avance en la presentación es acorde con la tendencia del trámite administrativo, ya que el 68% de las demandas fueron presentadas entre los años 2013 a 2015.

De las 20.909 solicitudes con demanda, se han resuelto mediante sentencia 11.207 solicitudes, equivalentes al 54%, estas solicitudes se condensan en 5.767 sentencias que a su vez han beneficiando a 32.086 personas a través de la restitución de 4.581 predios a víctimas de despojo y abandono de tierras por causa del conflicto armado.

A continuación se presenta el balance de las sentencias con órdenes de restitución proferidas.

Sentencias proferidas	
año	sentencias
2012	6
2013	348



2014	579
2015	550
2016	812
2017	1137
2018	1037
2019	83
2020	1215
	5767

A partir del año 2017 se evidencia un crecimiento del número de sentencias con órdenes favorables, coadyuvado por medidas de descongestión judicial, por cuanto el presupuesto de la URT sufrió una reducción de 12 mil millones, los cuales fueron incrementados en el presupuesto de la Rama Judicial, con el fin de crear despachos de descongestión en temas de restitución.

2.2.1 Dificultades

- Con relación a la etapa judicial se advierte como principal dificultad el hecho de que los jueces al momento de recibir las demandas ordenen a la URT repetir la elaboración de los anexos sociales y catastrales, lo cual implica que los equipos de la URT tengan que volver a desarrollar el trabajo ya hecho.

2.3 Etapa posfallo

La Ley 1448 de 2011 estableció en su artículo 72 adoptar las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. En el artículo 73 de la misma norma se incluyó como principio preferente: “La restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, constituye la medida preferente de reparación integral para las víctimas”.

Si bien los jueces de restitución en sus fallos endilgan un sinnúmero de medidas a diversas entidades del Gobierno nacional, le corresponde también a la URT acompañar las acciones post-restitución que permitan una restitución efectiva y sostenible a los hogares que se les han devuelto sus tierras, esto con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se le reconozca a las víctimas tal condición y que se materialicen sus derechos constitucionales, en los mismos términos establecidos en dicha Ley en los artículos 1°, 2°, 3°, 6°, 28°, 73°, 75° y 206°.

En complemento a lo anteriormente referido, la Ley 1448 de 2011, escoge la restitución de tierras, acompañada de acciones de apoyo pos-restitución, como la medida preferente de reparación integral para las víctimas. Se espera que una vez realizada la restitución de las tierras a la persona víctima, se otorgue sostenibilidad a dicha restitución a través de la implementación de sistemas de producción acordes a la dinámica regional, como una medida que contribuya a la reparación integral para lograr el resarcimiento de los daños causados, para posibilitar la integración sostenible del restituido dentro del sistema productivo del país, para prevenir nuevos abandonos o subutilizaciones y para evitar posteriores negociaciones de la tierra, a precios inferiores al avalúo comercial.

Para el cumplimiento de la mencionada tarea, la URT, en el año 2012, creó el Programa Proyectos Productivos (PPP), cuya finalidad es contribuir con la integración social y productiva de los hogares, fortaleciendo con ello la distribución equitativa de sus ingresos, la productividad, seguridad alimentaria y el medio ambiente. El acompañamiento que brinda el programa es de máximo 24 meses y contempla incentivos económicos no reembolsables, que pueden ascender hasta cincuenta y cinco (55) SMLMV por familia.



Durante 2012, se definió el modelo operativo para la implementación del Programa Proyectos Productivos (PPP) al interior de la Unidad y se iniciaron actividades para mejorar los ingresos y la productividad de 223 familias restituidas. Durante 2013, se iniciaron actividades en el mismo sentido con otras 446, para 2014 se beneficiaron 513 familias adicionales, para el 2015 se logró la atención de 623 beneficiarios, para el 2016 se favoreció 724 familias, en el 2017 se atendieron 625 familias, para la vigencia 2018 se logró la atención de 667 familias. Durante la vigencia 2019, se logró la atención de 539 familias y se estima una atención de al menos 510 nuevas familias para la vigencia 2020. De igual forma desde la vigencia 2012 hasta la 2019 La Unidad, brindó el acompañamiento y la asesoría técnica a 4354 familias participantes, durante la concertación, la formulación y el desarrollo de sus planes de vida productivos, mediante la implementación de una metodología participativa, que consulta los intereses y la voluntad de los núcleos familiares, enfocada siempre en la oferta de incentivos con corresponsabilidad, superando los modelos de convocatoria pública o concursos abiertos, que les imponían participar solo con las condiciones requeridas y que les generaban un desgaste en términos de tiempos, recursos y expectativas de vida.

Sumado a lo anterior en el año 2019 fue expedido el acuerdo 46 *“Por medio del cual se establecen los criterios generales para el cumplimiento de órdenes judiciales emitidas por jueces y magistrados de restitución de tierras relacionadas con la implementación del Programa de Proyectos Productivos de la Unidad”*, esto con el fin de optimizar el cumplimiento de sus propósitos, objetivos y funciones, así como materializar los propósitos establecidos por la Ley 1448 de 2011, estableciendo un modelo de acompañamiento integral , en donde se tienen en cuenta no solo aspectos técnicos, sino productivos, comerciales, socio empresariales y ambientales dirigidos a la estabilización económica y generación de ingresos de los beneficiarios. Concordante con todo lo dicho, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se ha establecido una estrategia de comercialización de los productos agropecuarios, llamada Coseche y Venda a la Fija, por medio de la cual se promueven acuerdos comerciales orientados a lograr

que los pequeños productores, como los beneficiarios de la política de restitución, vendan anticipadas sus cosechas, obviando la intermediación excesiva que se presenta en las zonas rurales del país.

El Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, en asocio con la URT, adelantó la evaluación “Proyectos productivos en tierras restituidas a víctimas del conflicto armado colombiano: un análisis de impacto cualitativo”¹¹ por medio de la cual revisó el impacto del PPP sobre la población víctima del conflicto armado interno que ha sido objeto de restitución. Su objetivo principal estuvo encaminado a indagar sobre la idea de sostenibilidad que tiene el programa, buscando identificar los cambios de mediano y corto plazo en las condiciones de vida de la población restituida y beneficiaria del programa.

La evaluación de impacto agrupó a los participantes de acuerdo al momento en que iniciaron su proyecto productivo, y se usó como criterio el número de meses transcurridos desde el inicio del proyecto hasta la fecha en la que se realizó la encuesta, esto con el fin de evaluar el efecto de la intensidad del tratamiento y así poder evaluar no solo los impactos sino su sostenibilidad en el tiempo.

La estimación del impacto del PPP sobre la población víctima provino de dos tipos de análisis, el primero es sobre la exposición neta al programa, y el segundo busca analizar el efecto de la maduración en los procedimientos y la forma de atención aplicada por la URT en el tiempo.

Los resultados del primer análisis indicaron que los hogares reducen consistentemente el nivel de pobreza multidimensional durante y después de haber terminado su participación en el programa, así como también logran un mayor acceso a más y mejores tipos de alimentos, bien por el autoconsumo de bienes producidos o por el aumento en sus ingresos. La encuesta resalta que

11 https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2020-09.pdf

dentro del apoyo financiero que reciben los beneficiarios, se encuentra el componente de bancarización, que permite a los hogares recibir los recursos a través de una cuenta bancaria y a raíz de ello los hogares incrementan la posibilidad de recibir un crédito formal.

El segundo tipo de análisis busca identificar los canales a través de los cuales el programa llega a los beneficiarios, en este los resultados se mantienen, manifestándose cambios positivos, principalmente durante la implementación de PPP sobre su bienestar, asociando varios elementos relacionados con este, como lo son: tener salud, alimentación suficiente y de calidad, tener empleo y tranquilidad, felicidad y paz.

Los análisis cuantitativos y cualitativos de la encuesta, concluyen que el PPP está generando bienestar a la población beneficiaria y que el objetivo de reincorporar económica y socialmente a la población desplazada se estaría cumpliendo, aunado a ello se evidencia que los efectos generados durante la implementación se mantienen una vez que el programa termina, lo que sugiere la sostenibilidad de los efectos en el corto y mediano plazo.

Por último, la evaluación se plantea como retos garantizar la permanencia del programa, así como los recursos que permitan un mayor alcance de la población, también el incremento de la oferta de bienes públicos que permitan la consolidación de los proyectos productivos en el tiempo.

Adicionalmente, se considera un factor importante para el logro de la competencia asignada a la URT, el hecho de alcanzar un efectivo, adecuado y eficiente grado de coordinación inter e intra-sectorial, para garantizar la confluencia articulada de la oferta pública nacional, regional y local, al servicio de la sostenibilidad de la población restituida.

Es necesario que los agentes estatales de todo nivel, concerten acciones de coordinación interinstitucional orientadas a dar sostenibilidad a los proyectos productivos implementados; en esta línea se hace necesario desarrollar actividades orientadas a gestionar la recuperación de las condiciones sociales básicas mínimas que permitan a las familias restituidas, ser socialmente atendidas y económicamente viables. Claro es entonces, el papel preponderante que juegan las articulaciones inter-sectoriales e intra-sectoriales de la oferta social del Estado, en la contribución al proceso de reparación integral y sostenible de estas familias y al ejercicio y goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Así las cosas, mediante la intervención integral de la oferta institucional, se traza la necesidad de resolver los problemas de vivienda, salud, educación, saneamiento básico e infraestructura de servicios, generación de ingresos, seguridad alimentaria, condición que debe prevalecer para garantizar la sostenibilidad de los procesos de restitución de tierras y el goce efectivo de los derechos de las familias restituidas.

Para tal fin, es necesario que confluyan los esfuerzos y recursos de múltiples entidades en sus diferentes órdenes territoriales: Ministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, Salud, Educación, Transporte, Agricultura, Comercio, Industria y Turismo e Interior, el Sistema Nacional Ambiental – SINA, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Banco Agrario, Finagro, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el SENA, las gobernaciones y los municipios.

De la correcta suma de acciones de estas institucionales, resultará un escenario que garantice la sostenibilidad de los proyectos productivos adelantados en el marco de la restitución de tierras.



De acuerdo a lo dicho por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo, encargada de rendir periódicamente informes al Congreso de la República, sobre la implementación ejecución y cumplimiento de las medidas establecidas por la ley 1448, las víctimas del despojo han advertido sobre los bajos niveles de implementación en las medidas posfallo. Adicionalmente indica que los principales avances de la política se traducen en la formación del capital humano e institucional que se ha construido alrededor de la operación administrativa y judicial, así como las sentencias, la familias beneficiadas y el conjunto de jurisprudencia en temas de restitución.

2.3.1 Dificultades

- Con relación a la etapa posfallo, se tiene que de las 20.909 solicitudes presentadas ante los jueces, 5.767 tienen sentencia, en las cuales se ordenaron 23.065 órdenes dirigidas específicamente a la URT, con un cumplimiento de 17.126 lo que corresponde a un 66%, ante lo cual la URT manifiesta que su mayor cuello se botella se encuentra en la entrega material de los predios restituidos. Tanto la compensación a víctimas como la de terceros son las órdenes con mayor incumplimiento, esto a sentir de la URT se debe a la falta de predios en el fondo de tierras, lo que dificulta el acatamiento.

Otro impedimento para el cumplimiento del posfallo se representa en las inconsistencia de la información predial y catastral, que impide la correcta identificación de los inmuebles a restituir.

- Ausencia de claridad en las ordenes impartidas a las instituciones, las cuales en algunas ocasiones exceden el ámbito de sus competencias.

3. Vigencia de la Ley 1448 de 2011

Ante el panorama planteado se suma una dificultad adicional, relacionada con la vigencia de la Ley 1448 de 2011, la cual señalaba en su artículo 208, que la misma tendría una vigencia de diez (10) años, esto es hasta el 21 de junio de 2021. Dicho artículo fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad, fundamentada principalmente en los siguientes argumentos:

“Cuando se discutió y aprobó la Ley de Víctimas, se actuó de conformidad con las bases constitucionales vigentes en ese entonces, determinando con ello un límite temporal de 10 años el cual era considerado armónico con las normas superiores, y suficiente para lograr la reparación integral. Sin embargo, si bien el propósito del Congreso fue poner en marcha un andamiaje jurídico e institucional que permitiera superar el estado de cosas inconstitucional y avanzar en la reparación de las víctimas, “los compromisos estatales derivados de la constitucionalización del Acuerdo Final hacen constitucionalmente imposible, para el año 2021, extinguir ese andamiaje” “.

“El nuevo referente constitucional que se desprende de los Actos Legislativos 01 y 02 de 2017 hace incompatible la norma demandada con la Constitución. Si bien el legislador tiene competencia para introducirle modificaciones a la Ley 1448 de 2011 o para ampliar su plazo de vigencia “ante su silencio, le corresponde a la Corte Constitucional, mediante la herramienta de la declaratoria de inconstitucionalidad, ‘preservar’ la institucionalidad creada hasta cuando su objetivo haya sido cumplido”, como lo impone la Constitución.”.

“Las normas mediante las cuales se ha implementado el Acuerdo Final son diferentes a las contenidas en la Ley 1448 de 2011 e insuficientes para proteger los derechos allí amparados.”.¹²

El problema jurídico planteado se concretó en lo siguiente: “Establecer si la regla

¹² Sentencia C-588/19

que prevé la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el día 10 de junio de 2021, sin establecer fórmula de reemplazo o prórroga alguna, desconoce el «régimen constitucional de protección de las víctimas», el cual se construye a partir de un dilatado cuerpo normativo, que tiene como referente sustantivo y procesal la Ley 1448, pero que se entrelaza con los Actos Legislativos 01 de 2016, 01 y 02 de 2017 así como las leyes 1955 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo) y 1957 (Ley Estatutaria de la Jep), entre otras”.

3.1 Características de la Ley 1448 de 2011 señaladas por la Sentencia C-588 de 2019

“ [Primero] La Ley 1448 de 2011 (...) refleja un interés de regular integralmente los derechos de las víctimas del conflicto y elevar dicho régimen a una política de Estado. Ello se desprende no solo de lo indicado en la exposición de motivos y de su adopción mediante una ley, sino también de su ordenación sistemática, de la creación de instituciones e instrumentos para su desarrollo y del establecimiento de sistemas de monitoreo y seguimiento para hacerla efectiva. **Segundo**, es una regulación material y temporalmente limitada. (...) **Tercero**, constituye una regulación especial, lo que implica que sus “reglas (...) se superponen y se aplicarán de manera preferente, o según el caso adicional, al contenido de esas normas ordinarias durante su vigencia”

3.2 Relación de la Ley 1448 de 2011 con las normas de implementación del Acuerdo Final

La Corte Constitucional estableció una relación significativa entre la Ley 1448 de 2011 y algunos contenidos del Acuerdo Final del Paz, entre ellas:

- El Acuerdo Final que remite dos veces a la Ley 1448 de 2011. La Ley 1820 de 2016 “por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones”.

- El artículo 41 de la Ley 1957 de 2019 “Estatutaria de la Administración de Justicia de la Jurisdicción Especial para la Paz”.
- El Decreto 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.
- La Ley 1830 de 2017 “por medio de la cual se adiciona un artículo transitorio a la Ley 5a de 1992”.
- Ley 1876 de 2018 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones”. El Decreto 671 de 2017 “por el cual se modifica la Ley 1448 de 2011, en lo relacionado con la certificación de desvinculación de menores en caso de acuerdos de paz, y se dictan otras disposiciones”
- El Decreto 891 de 2017 adiciona un párrafo al artículo 190 de la Ley 1448 de 2011 en lo relacionado con el proceso de restitución de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a cargo del ICBF.
- El Decreto 589 de 2017 “por el cual se organiza la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado”

“Las consideraciones precedentes evidencian que la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el proceso de implementación del Acuerdo Final y constituye un componente de reparación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Es evidente su conexión no solo con el texto de dicho Acuerdo en tanto en el punto 6.1.10 se presupone la vigencia de la Ley 1448 de 2011, así



como su fortalecimiento participativo según lo establece el punto 5.1.3.7. del Acuerdo, sino también con múltiples disposiciones que han tenido por objeto su ejecución. Se integra de manera significativa, tal y como lo pone de presente el análisis realizado, con diferentes facetas o dimensiones de las normas que han sido adoptadas por el Congreso o por el Presidente de la República, a fin de materializar la política de Estado en la que se erigió el referido Acuerdo Final en virtud de lo establecido en el Acto Legislativo 02 de 2017.”

“Para la Corte, el Acto Legislativo 01 de 2017 constituye un fundamento inequívoco de la obligación constitucional de garantizar la existencia de un régimen de protección de las víctimas que, del modo en que lo juzguen adecuado las autoridades competentes, armonice todos los intereses en juego (...).

Teniendo en cuenta lo expuesto y con el fin de mejorar la competencia del legislador, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la expresión “y tendrá una vigencia de diez (10) años” pero difirió los efectos de tal determinación hasta el día 10 de junio de 2021. Lo anterior por cuanto, en este tiempo, el legislador podrá adoptar las determinaciones que considere del caso, entre las cuales podría prorrogar la vigencia de la Ley 1448 de 2011 o adoptar un régimen jurídico diferente para la protección de las víctimas, bajo estrictos criterios de no regresividad, guardando coherencia con los puntos 6.1.10. y 5.1.3.7. del Acuerdo Final y garantizando la reparación según lo previsto en el Acto Legislativo 01 de 2017, cuya vigencia no podrá ser inferior al término en que el Acuerdo Final rige como una política de Estado.

La parte resolutive de la Sentencia C-588 de 2019 plasmó la siguiente decisión:

“Primero. **DECLARAR LA INEXEQUIBILIDAD CON EFECTOS DIFERIDOS** y en los términos y condiciones indicados en el numeral segundo de la parte resolutive, de la expresión “*y tendrá una vigencia de diez (10) años*” contenida en el artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 así como la expresión “*tendrán una vigencia de 10 años*” contenida en los artículos 194 del Decreto 4633 de 2011, 123 del Decreto 4634 de 2011 y 156 del Decreto 4635 de 2011.

Segundo. **EXHORTAR** al Gobierno y al Congreso de la República, para que, en el marco de sus competencias, antes de la expiración de la vigencia de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011, adopten las decisiones que correspondan en relación con su prórroga o con la adopción de un régimen de protección de las víctimas que garantice adecuadamente sus derechos.

De no hacerlo, a partir del vencimiento de este término, se entenderá que la Ley 1448 de 2011 así como los Decretos 4633 de 2011, 4634 de 2011 y 4635 de 2011 tendrán vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030, sin perjuicio de lo dispuesto en el fundamento jurídico 70 de esta providencia.”

Por lo tanto en palabras de la Corte, “el contenido del mandato de protección de las víctimas: (i) un derecho a que el Estado adopte normas que precisen el alcance de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación, así como las condiciones que permiten su exigibilidad; (ii) un derecho a que el Estado adopte normas que establezcan las condiciones para la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables y hagan posible la búsqueda de la verdad; (iii) un derecho a que el Estado adopte normas que garanticen adecuadamente la reparación de las víctimas; (iv) un derecho a que existan instituciones judiciales o administrativas, así como procedimientos efectivos ante unas y otras, para propiciar la búsqueda de la verdad y obtener la reparación en sus diversos componentes; y (v) un derecho a que no se impida u obstaculice el ejercicio de las acciones previstas en el ordenamiento a efectos de obtener la verdad, la justicia y la reparación.”

Ahora bien, la sentencia C-588 de 2019, concluye con el deber estatal de garantizar la existencia de un régimen de protección a las víctimas que contempla la ley 1448 de 2011 y por ende la institucionalidad necesaria para materializar la protección de los derechos de esta población, sin embargo, es pertinente



determinar si esta decisión cobija la vigencia particular de la URT, esto debido a que el artículo 103 de la citada ley establece de forma específica que ella es creada por el término de 10 años, mientras que otras entidades como la Unidad administrativa especial para la atención y reparación a las víctimas o el Centro de memoria histórica, no cuentan con términos de duración en los artículos específicos que les dan origen, con lo cual prorrogada la ley, automáticamente la existencia de las mismas se prorroga.

Para dilucidar tal interrogante es preciso examinar el fallo en su integralidad, lo anterior por cuanto precisamente uno de los fundamentos de los demandantes es justamente la existencia de la Entidad, y fue un tema tratado por la Corte Constitucional en su parte considerativa. “55. La Corte ha constatado que, de producirse la desaparición de la Ley 1448 de 2011 sin fórmula de reemplazo, graves consecuencias podrían sobrevenir para los derechos de las víctimas. Entre ellas se encuentran (i) la afectación de las condiciones de reparación de las víctimas del conflicto y, en particular, aquellas cuyos victimarios fueron objeto de amnistía, indulto o de renuncia a la persecución penal según lo establecido en los artículos 18 y 26 transitorios del Acto legislativo 01 de 2017; (ii) la inexistencia de un régimen jurídico para el desarrollo de las actividades de restitución de tierras como forma de reparación; (iii) la eliminación de un régimen institucional, administrativo y judicial, que ha venido gestionado la atención de las víctimas y acumulando una experiencia significativa con ese propósito; (iv) una negativa incidencia en la búsqueda de la verdad debido a la desaparición del Centro de Memoria Histórica; (v) un impacto grave en las medidas que integran la reparación integral y aquellas que se relacionan con la denominada reparación transformadora; y (vi) la afectación de las instancias y procedimientos de participación de las víctimas, así como el sistema de coordinación entre la nación y las entidades territoriales para la ejecución de la política de atención.”

La Corte evidencia además, que la Ley 1448 de 2011 se incorporó en el proceso de implementación del Acuerdo Final y constituye un componente de reparación

del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición. Es evidente su conexión particularmente con el texto de dicho Acuerdo en tanto a la vigencia de la Ley 1448 de 2011.

Por estas razones, la Corte Constitucional, determina la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 208, en el entendido que la Ley 1448 de 2011, a pesar del contexto constitucional en el que se inscribe, no ha previsto fórmula de prórroga o reemplazo en caso de que llegue el día en que se ha previsto la expiración de su vigencia. Se ha constatado que, desde una perspectiva constitucional y en particular atendiendo el deber de protección de las víctimas, no es admisible que se encuentre fijado normativamente un término de vigencia que no responda adecuadamente a las exigencias adscritas a las normas constitucionales relevantes.

Dadas los lineamientos esbozados por la sentencia C-588 de 2019, el Gobierno nacional trabajó desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en asocio con el DPS, la Unidad de Víctimas y la URT, en un proyecto de Ley en el cual se contemplaba, entre otros, la ampliación del término de vigencia de la Ley 1448 de 2011, el mismo fue expuesto al Presidente, llegando a la conclusión que por parte del Gobierno no se iba a presentar proyecto de ley, puesto que ya existía uno cursando en el Congreso, sobre el mismo asunto.

En todo caso, tal como se señaló, la Ley debe entenderse prorrogada, puesto que si el legislador no adopta ninguna decisión mediante Ley en la cual se modifique la prórroga de la ley 1448 de 2011, por disposición de la Corte Constitucional se integrará al texto del artículo 208 una regla en virtud de la cual dicha ley “tendrá una vigencia hasta el día 7 de agosto de 2030”.

Actualmente cursa en el Congreso de la República el Proyecto de ley número 199 de 2019 Cámara, por medio de la cual modifica la Ley 1448 de 2011 ampliando por 10 años la vigencia de la misma, el cual a la fecha ya surtió su segundo debate en Cámara.

4. Recomendaciones de Política

Si bien la prórroga de la Ley 1448 de 2011 de alguna manera garantiza la continuidad de las labores en materia de restitución, no es menos cierto que la política hoy en día se ve avocada a nuevos retos, los cuales se plasman de la siguiente manera:

- Se deben diseñar estrategias que permitan abarcar un mayor número de zonas microfocalizadas en el país, con el fin iniciar el proceso de restitución en todos aquellos lugares donde aún la URT no tiene presencia.
- Las solicitudes que no queden inscritas en el RTDAF deben ser examinadas a profundidad, y proponer alternativas de mejora, las cuales deben ser comunicadas a los solicitantes.
- Se debe examinar con especial cuidado la atención a los segundos ocupantes que presenten condiciones de vulnerabilidad, ya que en muchos casos durante la etapa administrativa no se logra su identificación y caracterización.
- Procurar presentar el mayor número de solicitudes cuya etapa administrativa ha concluido ante los jueces, para lo cual se puede fortalecer la creación del expediente electrónico de restitución, con ello se contribuiría a la materialización de un mayor número de sentencias.
- Con el fin de poder realizar un seguimiento a la etapa posfallo, sería ideal la implementación de una base de datos en donde se consigne el número de familias restituidas, predios, hectáreas entre otros aspectos.
- Tomar correctivos relacionados con el incumplimiento de las órdenes dadas por las sentencias de restitución de tierras, ya que esto afecta de manera

negativa la concreción de la medida de reparación.

5. Conclusiones ruta individual

Frente al nuevo panorama, el cual prorroga el periodo de vigencia de la ley 1448 de 2011, se vencen las preocupaciones ante la falta de garantías en la aplicación de los principios de la función administrativa que buscan proteger a las víctimas. Sin duda alguna los 10 años inicialmente previstos no fueron suficientes, y hechos como el Acuerdo de Paz otorgaron refuerzos a la política inicialmente planteada, no solo en el panorama político, sino también en el plano físico, ya que muchas zonas que anteriormente eran impenetrables por la presencia de grupos ilegales , como el Guaviare, Caquetá, sur del Tolima, Putumayo y parte del Departamento del Huila cuentan hoy en día con las condiciones de seguridad que permiten concretar las acciones dirigidas hacia el logro de la restitución. Lo expuesto no es garantía de lograr la tan anhelada microfocalización en todo el territorio, por cuanto en algunas zonas aún persisten grupos armados al margen de la ley.

Sin duda alguna, las experiencias adquiridas durante estos diez años se convierten en un valioso insumo para llegar a los territorios en donde no estaban dadas las condiciones de paz y en donde el Acuerdo ha permitido su acceso, lo anterior en consonancia con el pronunciamiento dado por la Corte Constitucional al examinar la vigencia de la ley. La política de restitución nació con una visión de temporalidad, y por ende la URT deberá continuar con el proceso de cierre de zonas donde la intervención ha culminado. Se evidencia que en departamentos del norte del país donde se concentró el trabajo inicial las solicitudes han disminuido considerablemente. Uno de los principales retos de la URT es continuar con este ejercicio, finalizando de manera progresiva su intervención, e iniciando lo pendiente, labor que no solo implica la implementación de la infraestructura física y de personal , sino también la construcción de confianza con los habitantes de los territorios en aquellas zonas donde la presencia del Estado ha sido casi inexistente, lo que conlleva una total falta de confianza en las

instituciones, confianza que en un proceso como el de restitución es el eje fundamental del andamiaje.

6. Balance de la aplicación de la Ley Ruta Colectiva

Según el DANE, en Colombia existen 102 pueblos indígenas cuya población en 2005 era de 1.392.623 personas, esto representa el 3,4% del total de la población nacional (41.468.384), de estos la mayor parte habita en alguno de los 718 resguardos formalmente constituidos a la fecha, los cuales se encuentran distribuidos en la mayoría de departamentos del territorio nacional, pese a los procesos de migración y desplazamiento forzado la mayor parte de la población indígena se encuentra asentada en las áreas rurales. Por su parte las comunidades negras cuentan actualmente con 234 territorios colectivos formalmente constituidos que en su mayoría se encuentran ubicados en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, y algunos otros en la región caribe. Según cálculos demográficos, para el año 2010 la población estimada dentro de esos territorios era de 448.979 personas.¹³

6.1 El desplazamiento en los pueblos indígenas.

Para el adecuado seguimiento al cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia T-025 de 2004, fueron emitidos un conjunto de autos entre los que se encontraba el Auto 004 de 2009, en este se realiza un balance de la situación de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento forzado, identificando los aspectos que hacen que este grupo sea particularmente vulnerable ante el hecho victimizante y los efectos que esto produce.

¹³ Hernández Romero, Astrid (2010). "La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos". Documento

Entre los principales aspectos diferenciales del conflicto armado en los pueblos indígenas, el Auto 004 destaca los siguientes:

1. Los pueblos indígenas han sufrido graves violaciones a sus derechos individuales y colectivos y al Derecho Internacional Humanitario, por ello se encuentran en peligro de ser exterminados tanto física como culturalmente.
2. La complejidad del conflicto armado ahonda los procesos de desplazamiento y desintegración de los pueblos indígenas derivado de las siguientes situaciones:
 - Los enfrentamientos en territorios indígenas de los actores armados, afectan directamente a las comunidades indígenas a pesar de que ellos no participen activamente en los mismos.
 - En ocasiones estos enfrentamientos pueden involucrar de manera activa a las comunidades indígenas o a sus miembros individualmente.
 - Los procesos territoriales asociados al conflicto pueden afectar a los territorios tradicionales y a la cultura indígena.
 - Procesos socioeconómicos que, sin tener relación con el conflicto, se intensifican por causa del conflicto
3. Las limitaciones al acceso y uso de la tierra, constituye un factor común a la afectación de los pueblos indígenas por el conflicto.
4. Incremento de los niveles de desplazamiento forzado entre los grupos indígenas.

Frente a la situación de desplazamiento de los pueblos indígenas, la Corte Constitucional, consideró pertinente la adopción urgente de medidas con el fin de evitar la dispersión y desintegración de los lazos familiares y comunitarios que afectan de manera directa la integridad de la comunidad. Adicional a todo lo anterior se suman las dificultades por la adaptación a nuevos entornos, carencia de fuentes de subsistencia y de las condiciones de vida que conllevan al exterminio físico y cultural de los pueblos indígenas.

En atención al panorama descrito, la Corte emitió dos órdenes concretas para mitigar y proteger los derechos de estos pueblos a la vida, integridad, territorio y participación, consistentes en:

1. Diseñar e implementar en el corto plazo un programa de garantías de derechos para toda la población indígena del país, orientado a la prevención y atención de su desplazamiento forzado, que debía ser formulado por las entidades del gobierno nacional con la participación de sus organizaciones representativas.¹⁴

El Programa de Garantías de los Pueblos Indígenas fue protocolizado en diciembre de 2011, como resultado de un proceso participativo y de concertación entre las organizaciones indígenas nacionales y el gobierno nacional.

2. Diseñar y poner en marcha planes de salvaguarda étnica, destinados a proteger otros tantos pueblos indígenas de los efectos ocasionados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado.

6.2 Marco normativo especial de las víctimas individuales y colectivas de los pueblos y comunidades indígenas

De conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 8 de la Constitución Política de Colombia se reconoce y establece el deber de proteger la diversidad étnica y cultural de la nación. Adicionalmente, el Estado ha adoptado convenios y tratados internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, entre los que se encuentra el Convenio No. 89 de la OIT, que dispuso una serie de

¹⁴ Pueblos indígenas y desplazamiento forzado: evaluación del cumplimiento del gobierno colombiano del Auto 004 de la Corte Constitucional Colombiana (2010).

obligaciones estatales en materia de respeto, promoción y protección de las comunidades étnicas asentadas en los territorios de los estados firmantes, el convenio 169 de la OIT y las Declaraciones Americana y de Naciones Unidas sobre Derecho de los pueblos indígenas, todo esto, en virtud del artículo 93 de la Constitución hace parte del bloque de constitucionalidad.

También encontramos los pronunciamientos sobre las violaciones acontecidas a los pueblos indígenas realizados por la Corte Constitucional en el citado Auto 004 de 2009, derivado de todo ello y en el marco de la Mesa Permanente de Concertación, los pueblos, las organizaciones indígenas y el gobierno nacional convinieron un mecanismo para tramitar la norma que regularía las medidas a favor de las víctimas, garantizando el derecho fundamental a la consulta de los grupos étnicos. En correspondencia con lo descrito, el artículo 205 de la ley 1448 de 2011, le otorgó facultades extraordinarias al presidente de la república para expedir los Decretos-ley 4633 para pueblos y comunidades indígenas, y 4635 de 2011 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras. Estos decretos ley son el marco normativo para la asistencia, atención, reparación integral y la restitución de tierras de los pueblos y comunidades étnicas.

Particularmente el Decreto ley 4633 de 2011 estableció que las medidas tendientes a la protección, atención, reparación integral y restitución de los derechos territoriales de los pueblos y comunidades y de sus miembros, deben garantizar los derechos a la identidad cultural, a la autonomía, a las instituciones propias, a sus territorios, sistemas jurídicos, igualdad material y a la pervivencia física y cultural. (Art. 1).

Adicionalmente el decreto realiza los siguientes aportes:

- Establece la necesidad de restituir los derechos territoriales
- Reconoce los daños colectivos, ambientales y culturales causados.

- Indica la necesidad de concertación de ciertas medidas con las organizaciones y autoridades indígenas.

De otra parte, este Decreto, establece con claridad quienes se consideran víctimas así:

- Los pueblos y comunidades indígenas como sujetos colectivos y sus integrantes como sujetos individuales que hayan sufrido daños como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de normas internacionales de derechos humanos, derechos fundamentales y colectivos, crímenes de lesa humanidad o infracciones al Derecho Internacional Humanitario por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985 y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno.
- Los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes que hayan sido víctimas por hechos ocurridos con anterioridad al primero de enero de 1985, estos serán sujetos de medidas de reparación simbólica (eliminación de todas las formas de discriminación estructural, garantías de no repetición, aceptación pública de los hechos ocurridos, perdón público y restablecimiento de la dignidad de las víctimas y de los pueblos).
- Los territorios de los pueblos indígenas también son considerados víctimas del conflicto armado interno, porque los hechos vinculados y derivados de este han ocasionado daños a su equilibrio y armonía, y afectado su vitalidad, de acuerdo con los sistemas de pensamiento indígenas y con ello, la salud y la soberanía alimentaria debido al estrecho vínculo y al carácter colectivo de la relación entre las comunidades indígenas y sus territorios.
- Los niños, niñas y adolescentes indígenas que han sido vinculados por los diferentes actores armados y las comunidades y pueblos a los cuales

pertenecen igualmente son considerados víctimas del conflicto armado, y deben ser reparados individual y colectivamente.

El decreto también reconoce como daños ocasionados por el conflicto armado para los pueblos y comunidades indígenas los siguientes:

- Daños individuales: entendidos como afectaciones físicas, materiales, psicológicas, espirituales y culturales causadas a las víctimas indígenas contemplando también la idea del debilitamiento de su relación con su comunidad, pueblo y territorio. (Art. 41).
- Daños individuales con efectos colectivos: estos se presentan cuando el daño causado a un miembro de un pueblo indígena o comunidad indígena afecta la estabilidad social, cultural, organizativa y ancestral y su capacidad de pervivencia. (art. 43).
- Daños colectivos: se refiere a los actos que atentan en contra de los derechos y bienes de los pueblos y comunidades indígenas en su conjunto. Pueden ser de varios tipos, tales como: a la integridad cultural, al territorio, a la autonomía e integridad política y organizativa. El daño puede ser catalogado como colectivo independientemente del número de afectados por un hecho (art. 42)

Este marco legal se completa en la actualidad con el capítulo étnico del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual contó con la participación en el procesos de negociación con representantes de las comunidades étnicas, y que tuvo como resultado el pacto de salvaguardas mínimas relacionadas con el desplazamiento forzado y el despojo de comunidades étnicas, así como en la creación de condiciones que permitieran avanzar en programas de asentamiento, retorno, devolución y restitución de los territorios étnicos.

6.3 El conflicto y las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Según el documento Conpes 3726 de 2012, el 9,7% de las víctimas registradas se reconoce como población afrocolombiana y raizal, ubicados principalmente en la región Pacífica y Caribe, en el departamento de Antioquia y en Bogotá. Las principales consecuencias del conflicto para estas comunidades se refleja en los siguientes aspectos:

- Genera ruptura de la autonomía territorial y del derecho a la propiedad colectiva.
- Afecta directamente la estructura de la organización interna.
- Interrumpe la conservación y transmisión intergeneracional de su identidad cultural y saberes ancestrales.
- Se desdibujan las practicas tradicionales de producción.
- Se perpetua la discriminación y segregación a estas comunidades.

Derivado de la Sentencia T-025 de 2009, fue expedido el Auto 005 del mismo año en donde se reiteró “que la política pública de atención a la población desplazada carece de un enfoque integral de atención diferencial a la población afrocolombiana en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales que sufren, a los factores transversales que inciden en el desplazamiento y el confinamiento de esta población y los riesgos particulares que impactan de manera desproporcionada sus derechos”, a raíz de ello la Corte ordenó acciones concretas y plazos para prevenir el desplazamiento forzado de esta población mediante la protección de sus derechos territoriales y la atención inmediata para aquellos que se encontraban confinados en los territorios.

6.4 Marco normativo especial de las víctimas individuales y colectivas de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

Como anteriormente se indicó, con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1448 de 2011, fue expedido el Decreto ley 4635 por el cual se

dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, entendidas como “sujetos colectivos y a sus miembros individualmente considerados, que hayan sufrido un daño en los términos definidos en este Decreto por hechos ocurridos a partir del primero de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y que guarden relación con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno” (Art. 3).

Establece además, que el enfoque diferencial para estas comunidades consiste en la definición y puesta en marcha de medidas de atención, asistencia, reparación y restitución en materia de víctimas del conflicto armado, fundamentadas “en el principio de tratamiento especial y diferenciado a que tienen derecho las comunidades y sus miembros individualmente considerados”; por tanto, las acciones desarrolladas deben emprenderse en función de la “pertenencia étnica y cultural y los derechos de las comunidades”. Con esto, todas las acciones deben estar encaminadas a la pervivencia física y cultural de las comunidades, permitiendo la conservación, reproducción y transmisión de valores, tradiciones, prácticas e instituciones que sustenten su identidad étnica.

Los daños establecidos por el decreto para esta población se resumen de la siguiente manera:

1. Daño colectivo: cuando la acción viola los derechos y bienes de las comunidades como sujetos étnicos colectivos.
2. Daño individual con efectos étnicos colectivos: cuando el daño sufrido por una víctima individual perteneciente a una comunidad, pone en riesgo la estabilidad social, cultural, organizativa y política o la permanencia física y cultural de las comunidades.

3. Daño a la integridad cultural: cuando existe pérdida o deterioro de la capacidad para la reproducción cultural y la conservación y transmisión intergeneracional de su identidad.
4. Daño ambiental y territorial: cuando se afectan los ecosistemas naturales, la sostenibilidad y sustentabilidad del territorio de las comunidades.
5. Daño por racismo y discriminación racial: cuando se producen actos de violencia y discriminación racial con ocasión o por efecto del conflicto armado.

Finalmente, ambos decretos referidos, siguen la misma suerte de la ley 1448 de 2011, esto es, que su duración fue establecida por 10 años, sin embargo como se explicó anteriormente su prórroga operará automáticamente como lo indicó la Corte Constitucional hasta el 7 de agosto del año 2030 en caso de que no se expida una reforma legislativa a la ley.

8. Paso a paso del proceso de restitución para comunidades étnicas:

8.1 Etapa Administrativa

8.1.1 Fase de inicio:

Para el inicio del trámite se requiere que los hechos que dieron origen al despojo o a la afectación territorial hayan ocurrido con posterioridad al 1 de enero de 1991, y antes del 9 de diciembre de 2021 (axioma que posiblemente estará sujeto a modificación por los ajustes que sufrirá la ley 1448) cualquier integrante del grupo étnico o cualquier persona que temporalmente haya sido acogida por la comunidad, se encuentra legitimada para presentar la solicitud, esta puede hacerse de manera verbal o escrita.

Este trámite de inicio también se puede dar de oficio por parte de la Unidad de Restitución de Tierras o por la Defensoría del Pueblo.

8.1.2 Estudio preliminar y focalización:

Ambos aspectos se encuentran regulados por los decretos 4633 y 4636 de 2011,

el estudio preliminar es definido como la herramienta que sirve “de base para la adopción de medidas de protección, cautelares y el inicio de la caracterización de afectaciones territoriales, pero de ninguna manera sustituye dicha caracterización”

La URT inicia con un ejercicio de documentación inicial del caso, realizando una valoración de aspectos de tiempo, modo y lugar del despojo o del abandono, con base en lo cual procede a la apertura de la fase de caracterización de afectaciones territoriales.

Según lo informado por la URT, durante la vigencia 2019 se adoptaron 76 estudios preliminares, de los cuales 57 correspondían a comunidades indígenas y 19 a comunidades negras, como producto de un proceso de optimización de la operación de esta etapa procesal.

La focalización por su parte, permite establecer si una solicitud o una decisión de intervención de oficio cumple con los requisitos mínimos relacionados con la vulnerabilidad de la comunidad, la situación de seguridad y orden público en la zona, así como las dimensiones de afectación territorial, los cuales se explican así:

1. la vulnerabilidad de la comunidad: el Auto 005 estimó que la vulnerabilidad es la situación de debilidad a la que, por razones históricas, han estado expuestas las comunidades étnicas antes del desplazamiento forzado y que se agravan luego de su ocurrencia.
2. la situación de seguridad u orden público en la zona a intervenir: las condiciones de seguridad deben ser adecuadas para que los solicitantes puedan gozar del derecho fundamental al territorio, esto no exime la responsabilidad de las autoridades de adoptar medidas que garanticen la restitución de los derechos territoriales, como el mejoramiento del orden público para permitir el avance del proceso de restitución de tierras.



3. Dimensiones de la afectación territorial: comprende la verificación de la ocurrencia de hechos constitutivos de las afectaciones territoriales tipificadas en los decretos de restitución étnica.

8.1.3 Fase de inicio para las comunidades indígenas

Para el caso de las comunidades indígenas, todo inicia con el estudio preliminar, a cargo de la URT, recaudándose toda la información sobre el caso, dependiendo de lo que arroje este estudio se decide sobre la focalización lo cual se consigna a través de una resolución motivada que debe ser comunicada a la Mesa permanente de concertación (MPC) con el fin de proceder con el proceso de restitución, esto por cuanto el decreto 4633 de 2011 le confirió a esta instancia la potestad de conceptuar y definir los casos indígenas.

Según el octavo informe de Seguimiento y Monitoreo al decreto ley 4633 de 2011 (agosto 2020), 172 casos se encuentran en elaboración del estudio preliminar, situación que preocupa a la Comisión de seguimiento ya que sin este estudio es imposible adoptar la medidas de protección y/o restitución contempladas en el Decreto 4633 de 2011. Además hace un llamado de atención a la URT al notar ausencia de claridad en el reporte de la fecha de inicio de cada una de las solicitudes, lo cual según su dicho, “impide llevar una trazabilidad adecuada de los tiempos que está tomando la URT para elaborar los estudios preliminares”. Es pertinente señalar que, el tiempo otorgado por la ley a la URT para la elaboración de este documento es de 2 meses contados a partir de la radicación de la solicitud independientemente de si esta es iniciada de oficio.

8.1.4 Fase de inicio para las comunidades negras

Para el caso de las comunidades negras, la focalización se decide previo al estudio preliminar, lo que acontece una vez es radicada la solicitud de restitución, a partir de allí la URT cuenta con tres días hábiles para evaluar sumariamente las condiciones de seguridad, fundamentada en los informes que para el efecto hayan expedido las autoridades competentes, examinando además, el grado de

vulnerabilidad y las afectaciones ocasionadas, con base en lo cual se decide ordenar la realización del estudio preliminar, decisión que es tomada a través de una resolución debidamente motivada, lo que la hace un acto administrativo sujeta a los principios de legalidad, economía procesal y eficiencia. Ordenado el estudio preliminar, la URT debe proceder a recopilar toda la documentación sobre el caso particular verificando que se cumplan tanto los requisitos formales como de fondo exigidos para la procedencia del trámite, para ello se recauda información al interior de la comunidad, organizaciones sociales, sistemas de información de entidades públicas así como noticias de prensa que contengan evidencia de los hechos acontecidos.

Según el octavo informe de seguimiento y monitoreo al Decreto ley 4635 de 2011 para los pueblos y comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales víctimas del conflicto armado (agosto 2020), las solicitudes de restitución de derechos territoriales étnicos pasaron desde su inicio, de 309 a 624 con corte a 30 de junio de 2020, situación que manifiesta ser preocupante por la manera en la que se ha efectuado la proyección de los casos a focalizar y los tiempos establecidos para tal fin, aunado a la ausencia de espacios que permitan a las organizaciones étnicas realizar los debates que produzcan los ajustes necesarios que permitan implementar de manera adecuada la normatividad étnica relacionada con los procesos de protección y/o restitución de derechos territoriales.

8.1.5 Medidas de protección preventiva

La etapa administrativa también contempla la adopción de medidas preventivas, estas órdenes administrativas se encuentran encaminadas a salvaguardar los derechos territoriales étnicos, mediante ellas las autoridades competentes pueden decidir la prohibición de la enajenación, transferencia o creación de limitaciones al derecho a la propiedad colectiva en cabeza de las comunidades étnicas sobre sus territorios y las mismas surgen de las evidencias encontradas en los estudios preliminares anteriormente descritos.



Estas medidas fueron hasta el año 2017 facultad exclusiva del extinto Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras y del Ministerio del Interior. Hoy en día para aquellos casos en que la comunidad indígena cuenta con título de resguardo oficialmente reconocido por la Agencia Nacional de Tierras la URT tiene competencia para adoptar medidas de protección preventiva, siempre y cuando hayan presentado una solicitud de restitución. Para la vigencia 2019, la URT, reportó haber emitido 56 resoluciones con medidas de protección preventiva.

8.1.6 Fase de caracterización de afectaciones territoriales:

La caracterización también emana del estudio preliminar, complementando la etapa administrativa del proceso, esta fase busca determinar la dimensión de los daños acontecidos, derivados del abandono forzado, el despojo de los territorios o del confinamiento a una porción de los mismos, todo esto se configura mediante el trabajo de campo y la activa participación de las comunidades, como resultado de toda esta labor surgen las pruebas que posteriormente serán presentadas ante los jueces de restitución en la etapa judicial.

Toda la información obtenida es consignada en los denominados informes de caracterización de afectaciones, en cabeza de la URT. Los primeros informes fueron emitidos por la URT tan solo hasta el año 2014, dos años después de la implementación de la política, este periodo de tiempo fue utilizado en una estrategia de socialización y difusión de la política en el país, así como en la necesidad de generar confianza entre las comunidades, llegando precisamente a las zonas más alejadas en donde se encuentran muchas de las comunidades étnicas.

A partir del año 2014 y hasta el año 2016 la tendencia en la elaboración y aprobación de informes de caracterización fue en ascenso, sin embargo esto tuvo un freno fundamentado en nuevos conflictos que se presentaron entre grupos

étnicos y campesinos. Dichos obstáculos no impidieron que al URT continuara con sus gestiones, logrando que departamentos como Chocó, Putumayo, Nariño, Valle del Cauca, Cesar, Meta, Vichada y Guaviare contaran con el mayor número de casos con cierre de caracterización e inscripción en el Registro de Tierras Despojadas.

A la fecha la URT ha logrado la realización de 117 informes de caracterización de afectaciones territoriales 15, sin embargo la Comisión de seguimiento ha advertido que estos casos corresponden a solicitudes que venían de vigencias anteriores, para las comunidades y pueblos indígenas, solo 5 casos corresponden a solicitudes correspondientes a los 2 últimos años, esta situación llama la atención de la citada comisión, no solo por la velocidad de las dinámicas de la violencia sino también porque en principio esta era una política con una vigencia bien delimitada en el tiempo, que de no ser por el pronunciamiento de la Corte Constitucional estaría ad portas de concluir, con un gran número de casos pendientes por atender.

Adicional a lo anterior es reiterativo por parte de la Comisión, el llamado de atención frente a las demoras que se presentan entre el inicio o focalización de los territorios y la fecha de adopción o cierre de los informes de caracterización. Para la Corte Constitucional esto representa uno de los factores que contribuyen al “déficit injustificado de protección” que mantiene el Estado de Cosas Inconstitucionales, en ese sentido, en el Auto 266 de 2017, la Corte identificó que, “(iii) se han presentado demoras en la elaboración de las caracterizaciones, no solo por los factores señalados, sino también por la limitada capacidad administrativa, presupuestal y técnica de las entidades con responsabilidad en la materia (URT, INCODER, ahora ANT, IGAC), así como por la complejidad de los casos”.

8.1.7 Inscripción de los territorios solicitados en restitución en el Registro

15 <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

Finalmente luego de la participación de las comunidades, se presenta el cierre del informe de caracterización de afectaciones territoriales, con los debidos fundamentos que permiten la inscripción en el RTADF del territorio étnico.

La inscripción en este registro, se traduce en la puerta de acceso a la justicia, permitiendo cumplir con el requisito de procedibilidad para poder realizar la presentación de la demanda de restitución, denominada Solicitud de Restitución de Derechos Territoriales Étnicos.

Al respecto, la Comisión de seguimiento y monitoreo al decreto ley 4633 de 2011, advierte que luego de 8 años de vigencia de los Decretos leyes étnicos, el modulo étnico del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) aún no ha entrado en pleno funcionamiento, actualmente su funcionalidad se encuentra encaminada a servir de repositorio de información, la cual se administra de forma manual, contrario a lo que ocurre con la ruta de protección individual, esto trae como consecuencia no poder realizar un seguimiento adecuado a la evolución de cada proceso.

8.1.8 Solicitud de Restitución de Derechos Territoriales Étnicos.

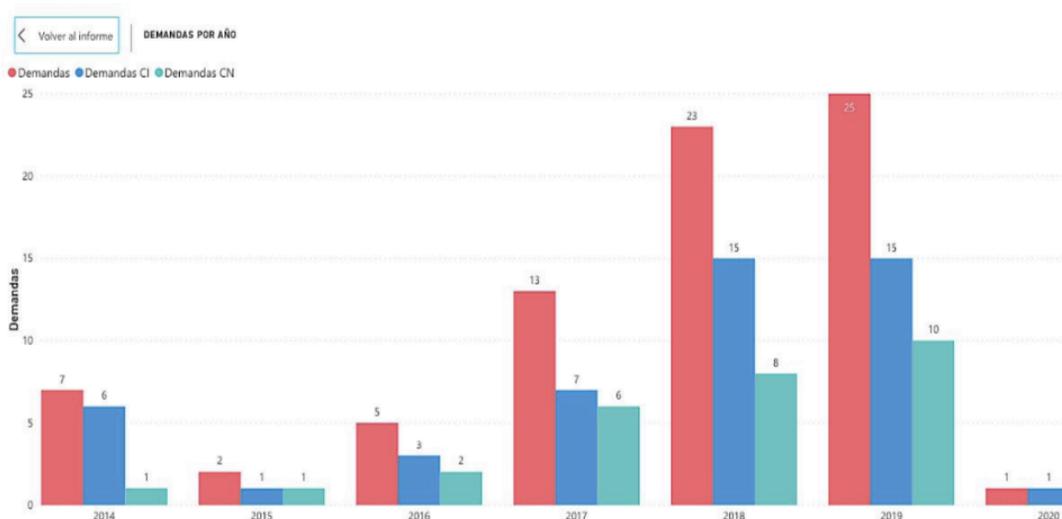
La elaboración de las demandas se encuentra a cargo de la URT, en las mismas no sólo se contemplan los criterios tradicionales de despojo, sino que también son tenidas en cuenta las diversas violaciones a los derechos humanos, al derecho internacional humanitario, reglas del derecho indígena y las acogidas por las comunidades negras, estas dos ultimas fundamentadas en el reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural de la Nación.

En las demandas se solicita al juez de restitución la notificación a los actuales ocupantes de los territorios así como también a los terceros interesados o afectados, para que puedan vincularse al proceso. En aquellos casos en los que los terceros se oponen a lo pretendido por las comunidades étnicas es preciso dar

traslado a las salas especializadas de restitución de tierras de los tribunales, con el fin de que se pronuncien sobre la buena o mala fe de los actuales ocupantes estableciendo con ello el derecho a la compensación a su favor.

Es pertinente anotar que el mayor número de demandas corresponde a las comunidades indígenas, la razón es que, el 75% de las reclamaciones presentadas ante la URT corresponden a comunidades indígenas y el 25% restante a comunidades negras.

A continuación se muestran las Demandas de Restitución de derechos territoriales presentadas por año.



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación con base en datos suministrados por la URT

Su crecimiento se enfatizó a partir del año 2017, lo cual se mantuvo en ascenso durante los periodos 2018 y 2019, sin embargo en los primeros meses del año 2020 se fue a la baja, por la evidente situación de emergencia sanitaria, lo cual no sólo afectó a la URT, sino que también incidió en la suspensión temporal de las actividades de la rama judicial.

Las demandas presentadas durante el 2019 y 2020 corresponden a trámites iniciados entre los años 2013 y 2017, lo que evidencia un rezago en las intervenciones sobre nuevos territorios.

Como solución a las demoras en la radicación de demandas, la URT viene trabajando desde el año 2016, en asocio con el Consejo Superior de la Judicatura en la estructuración del proceso para la implementación de demanda electrónica, cuya materialización se hizo efectiva durante este año, esta herramienta busca adoptar el uso de nuevas tecnologías de la información al servicio de los reclamantes de tierras, a través de la cual se busca obtener un mayor control de la información que se suministra a los jueces de restitución, que permiten definir la calidad de víctima y el derecho de restitución pretendido, así como obtener mayor agilidad en los tiempos de radicación y optimización de recursos como, ahorro de papel, insumo de oficinas y costos en transporte. Se espera que, con la implementación de esta herramienta las cifras de radicación de demandas sean incrementadas.

8.2 Etapa Judicial

8.2.1 Medidas cautelares

Dentro de la etapa judicial, la URT cuenta con la facultad de solicitar a los jueces de restitución de tierras la adopción de medidas cautelares en situaciones de gravedad, urgencia o afectación de derechos territoriales étnicos, indistintamente para comunidades indígenas o afro y de que cuenten con título reconocido oficialmente.

En el período comprendido entre el año 2012 al 2020 (mayo) los jueces y magistrados de restitución de tierras han emitido 52 autos ordenando medidas cautelares de protección de derechos territoriales a comunidades étnicas, de las cuales 35 han sido dirigidas a comunidades indígenas, permitiendo la protección

de los derechos de al menos 59.089 familias.¹⁶ Adicionalmente se reporta que durante el año 2019, la URT realizó 7 solicitudes de protección de medidas cautelares ante los jueces, lo que representa un 50% menos que en el año 2018, esto contradice el incremento de la de violencia reportada en el Pacífico Nariñense, caucano y chocoano, el Catatumbo, Putumayo, Córdoba, Urabá, antioqueño, y evidenciada en la Directiva Conjunta (Contraloría General, Defensoría y Procuraduría) 012 del 22 de agosto de 2019, en la cual se mostró la persistencia de una grave amenaza para los derechos de los pueblos étnicos, impidiendo el goce efectivo de sus derechos. Adicional a ello se constató en dicha Directiva que las condiciones de vulnerabilidad de los pobladores de la región pacífico persisten, conservándose los niveles de pobreza, marginalidad, exclusión, desprotección social y económica, desnutrición infantil, salubridad pública entre otros. Las situaciones descritas sumada a la actual pandemia generada por el COVID 19, habilitan la realización de solicitudes judiciales que otorguen la protección de los derechos de las comunidades étnicas.

8.2.2 Fallos Judiciales

Según información reportada por la URT, a la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación del Decreto Ley 4633 de 2011, el avance judicial presenta serios retrasos como se evidencia en el hecho, que a la fecha, existan 6 procesos de restitución de derechos territoriales en sede judicial desde el año 2014, 1 desde el año 2015, 3 desde el 2016, 11 del 2017 y 16 del año 2018, esto llama la atención por cuanto de acuerdo a la normatividad, este es un proceso que debe surtir en un semestre, y por el contrario ya abarca un periodo de 6 años para el caso más lejano radicado en un despacho judicial. El llamado de atención en este caso no sólo es para la Rama Judicial, sino también para la URT, entidad que debe a través de las figuras procesales pertinentes impulsar de manera permanente los procesos judiciales a su cargo.

¹⁶ Octavo informe de seguimiento y monitoreo al decreto ley 4633 de 2011 para las víctimas del conflicto armado de los pueblos indígenas



Con el fin de remediar esta situación la URT ha informado que en asocio con el Consejo Superior de la Judicatura se han establecido unos planteamientos para lograr el aumento en el número de sentencias¹⁷, para la comisión estos acuerdos han resultado infructuosos, y además han dejado por fuera el consenso necesario con las autoridades y organizaciones indígenas, quienes deben participar en todas las etapas trámites y procedimientos relacionados con la implementación de la política.

8.3 Etapa Posfallo

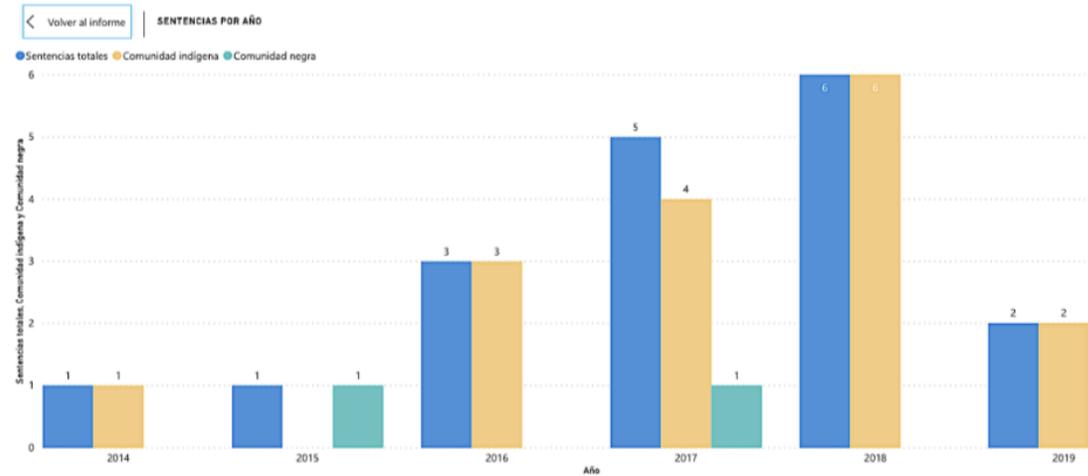
Como se evidencia en las cifras reportadas por URT en su sitio web, con corte a 30 de septiembre de 2020 se han proferido 18 sentencias de restitución de derechos territoriales.



Tomado de <https://www.restitudiondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>

De estas 18 sentencias, 16 corresponden a pueblos y comunidades indígenas. En el 2019 se emitieron 2 sentencias, lo que evidencia la baja en este aspecto, a continuación se detallan las sentencia por año.

¹⁷ <https://www.restitudiondetierras.gov.co/informes-de-gestion>.



Fuente: Modelo Analítico Restitución de Tierras – Procuraduría General de la Nación, con base en datos suministrados por URT. 30 de junio de 2020.

En estos fallos judiciales las órdenes asociadas a derechos territoriales ascienden a 1265, de las cuales 1091 se encuentran en proceso de cumplimiento y solo 27 han sido cerradas por su efectivo cumplimiento.

Adicionalmente, encontramos una inequitativa distribución de los despachos judiciales, por ejemplo, en el departamento del Chocó sólo existe un despacho judicial, lo cual es extraño debido a la alta concentración de comunidades étnicas en esa zona del país donde además se encuentran 114 casos de protección y/o restitución de derechos territoriales que comprenden alrededor de 35.635 familias. Del total descrito solo 15 cuentan con demanda radicada ante el despacho judicial mencionado.

Conclusiones:

- Del panorama expuesto se evidencia que no se ha dado cumplimiento a lo establecido por los decretos ley 4633 y 4635 de 2011 en lo relacionado con el tiempo para darle trámite judicial a las reclamaciones, ya que el término de 6 meses no se ha cumplido en ninguno de los casos.
- Múltiples causas agravan la situación de las comunidades étnicas, entre las que se encuentra la conflictividad social por el acceso al territorio, ausencia

de garantías sobre el derecho a la propiedad colectiva de las etnias, dilaciones administrativas en los procesos de reconocimiento de derechos de propiedad colectiva y el abandono institucional de las regiones apartadas del país en donde precisamente habita la población en cuestión.

- La permanencia en situaciones de informalidad perpetúan la posibilidad de que se continúen presentando despojos.
- Ante la inminente prórroga de la ley 1448 hasta el año 2030, es pertinente que se tomen los correctivos en materia tanto administrativa por parte de la URT como judicial por parte del Consejo Superior de la Judicatura, que permita el fortalecimiento del aparato judicial para que sé de la celeridad tanto en la toma de decisiones como en la ejecución efectiva de las mismas.
- Actualmente la URT ha implementado la demanda electrónica para la ruta individual y se encuentra en proceso de la adopción para la ruta colectiva, lo cual se espera que aporte de alguna manera celeridad para poder contribuir a la protección a territorios étnicos.

Bibliografía

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 de 2011. (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. Diario Oficial. Bogotá, 2011. No. 48.096.

RESTREPO S, J. La política integral de tierras: Restitución, Formalización y Procesos agrarios en Colombia., 170 Preguntas y Respuestas.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (2012). Documento Presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, En la Plenaria del Senado., Mayo 15 de 2012. p., 14 y 15.

MORENO S, R., ROZO, C., Maldonado, J. (2020). Proyectos productivos en tierras restituidas a víctimas del conflicto armado colombiano: un análisis de impacto cualitativo. Documento CEDE 2020-9. Uniandes, Bogotá. Documento disponible en

<https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1264/proyectos-productivos-en-tierras-restituidas-a-victimas-del-conflicto-armado-colombiano-un-analisis-de-impacto-cualitativo>.

GONZÁLEZ P, C & GONZÁLEZ P, L. (2008). Los complejos debates de la ley de víctimas. Bogotá: Unidad de Investigación Indepaz.

PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN. (2019). Enlace disponible en https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/sesto_informe_seguimiento_congreso_%20republica_2018_2019.pdf