

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL **Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004** **y sus autos de cumplimiento.** **Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva**

AUTO 094 DE 2015

Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento:

Solicitud de información al gobierno nacional en relación con lo ordenado en los autos 219 de 2011, 026 de 2013 y del 11 de marzo del 2014, en materia de protección de predios despojados y abandonados (RUPTA) como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., 26 de marzo de dos mil quince (2015)

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes

ANTECEDENTES

1. La Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional a raíz de la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.
2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional ha conservado su competencia y, con ello, ha proferido numerosos autos de seguimiento para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias

para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

3. El 13 de octubre de 2011 la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 profirió el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) por medio del cual continuó con el “seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante sentencia T-025 de 2004”. En esta ocasión la Sala Especial realizó un diagnóstico acerca de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados por el Gobierno Nacional en el período 2004-2011 en relación con los distintos componentes de la Política Pública de Atención Integral a la Población Desplazada y constató que persiste el estado de cosas inconstitucional a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional y los resultados obtenidos hasta el momento.

En relación con el componente de tierras, esta Sala Especial consideró que no contaba con “información suficiente sobre la forma como ha venido avanzando el Gobierno Nacional en el proceso de diseño, planeación e implementación de la política de tierras”. De manera particular, en relación con el funcionamiento del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), la Corte afirmó que “no cuenta con información sobre si el Gobierno Nacional continuará utilizando el RUPTA como herramienta de prevención y protección del despojo, o sobre cómo lo utilizará o si piensa mejorarlo, o utilizarlo como insumo del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados y de los procesos de restitución”. También expresó que carecía de información acerca de “cuáles son las estrategias jurídicas específicas que serán desarrolladas para avanzar en la restitución bajo la legislación ordinaria, mientras se aprueba y se implementa la Ley 1448 de 2011” y sobre cómo “se garantizará el acceso a tierras cuando no sea posible la restitución”. La Corte determinó, por lo tanto, que el gobierno debía presentarle un informe el 08 de noviembre de 2011 en el que esclareciera, entre otras, las dudas recién expuestas¹.

¹ La Sala Especial de Seguimiento ordenó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que: “para el 8 de noviembre de 2011 presente a la Corte Constitucional un informe, por escrito y en medio digital, sobre los avances alcanzados hasta el momento y sobre la metodología de trabajo futuro y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010 e informando a la Corte igualmente de manera detallada y precisa las acciones adelantadas para la reglamentación e implementación de lo ordenado por la Ley 1448 de 2011 en materia de restitución de tierras a las víctimas de desplazamiento forzado. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados”.

4. En respuesta a lo anterior el Gobierno Nacional presentó tres informes: el 08 de noviembre de 2011², el 13 de febrero de 2012³ y el 08 de mayo de 2012⁴.

Debido a que la Sala Especial de Seguimiento no volvió a recibir informes por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de lo ordenado en el auto 219 de 2011, ni en cumplimiento al cronograma propuesto en el informe del 08 de mayo del 2012, el 14 de febrero de 2013 profirió el auto 026 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), mediante el cual ordenó al Ministerio presentar “un informe en el que exponga acerca de los resultados alcanzados en relación con el componente de tierras a partir del ocho de noviembre del 2011 en el marco de la orden novena del auto 219 de 2011”. De acuerdo a lo previsto, el gobierno nacional presentó tres informes elaborados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁵, el Incoder⁶ y la Unidad de Restitución de Tierras⁷.

Sumado a lo anterior, en el marco de los informes generales anuales que el gobierno nacional ha presentado a la Sala Especial de Seguimiento, la Unidad de Víctimas presentó, en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), un informe del estado actual de la política pública que consolidó los documentos radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014⁸, que incluye, además, una réplica a los comentarios que formularon los Órganos de Control a esos documentos⁹.

5. Una vez revisados los informes reseñados, esta Sala Especial de Seguimiento encontró que en materia de protección de predios despojados y abandonados, mediante su inscripción en el RUPTA, pueden estarse presentando (i) ciertos vacíos normativos y reglamentarios; (ii) barreras de acceso; (iii) ausencia de planeación acerca del alcance de ese instrumento como una medida alternativa pero complementaria al proceso de restitución de tierras y, finalmente, (iv) falta de acompañamiento y seguimiento por parte del nivel nacional sobre el levantamiento de las medidas de protección colectivas por parte de los Comités Territoriales de Justicia Transicional. Con la finalidad de profundizar en tales

² Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Cumplimiento Auto 219 de 2011*. 08 de noviembre de 2011

³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe en la implementación de la ley 1448 de 2011, en materia de Restitución de Tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. 13 de febrero de 2012.

⁴ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe en la implementación de la ley 1448 de 2011, en materia de Restitución de Tierras a las víctimas del desplazamiento forzado*. 08 de mayo de 2012

⁵ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe de avance y resultados alcanzados en relación con el componente de tierra de conformidad con lo ordenado en Auto No. 026 de 2013*. 11 de marzo de 2013.

⁶ Incoder. *Respuesta Al Auto 026 de 2013*. 11 de marzo de 2013.

⁷ Unidad de Restitución de Tierras. *Informe a la Corte Constitucional en el marco de lo dispuesto por el alto tribunal en el auto 026 de 14 de febrero de 2013*. 11 de marzo de 2013.

⁸ Unidad de Víctimas. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, Bogotá.

Sumado a lo anterior, como parte de la última medición de indicadores del GED de la población desplazada, la Unidad presentó el *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá.

⁹ Procuraduría General de la Nación. *Informe cumplimiento del auto de fecha 28 de abril de 2014*, 22 de mayo de 2014; Contraloría General de la República. *Informe de auditoría, política de restitución de predios despojados y abandonados*, vigencia 2013; Defensoría del Pueblo. *Informe de Respuesta al Auto 058 de 2013*, 28 de mayo de 2014. Finalmente, para este auto se tuvo en cuenta el documento de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, presentado en agosto del 2014.

problemáticas y de recopilar los insumos necesarios para el seguimiento que se realiza a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, esta Sala Especial va a ordenar a las autoridades responsables que presenten información actualizada, precisa y concreta frente al estado actual de dichas problemáticas, las cuales se expondrán con algo más de detalle en las siguientes

CONSIDERACIONES

6. El tránsito normativo e institucional que tuvo lugar con la promulgación y la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 ha estado acompañado de cierta incertidumbre y confusión, tanto en cabeza de los funcionarios públicos como de las víctimas, acerca de la vigencia de las disposiciones y los procedimientos contenidos en la anterior Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios. Esta situación se ha presentado, a juicio de la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*, con las medidas de protección de predios, tanto a nivel individual como colectivo, contempladas en la normatividad anterior¹⁰, y se ha manifestado, entre otras cosas, en una disminución de las solicitudes inscripción en el RUPTA¹¹. Para la Defensoría del Pueblo, “se han detectado falencias de información claras con respecto a la vigencia de la ley 387 de 1997 y, particularmente, del decreto 2007 de 2001, que se han traducido en un debilitamiento y retroceso en materia de protección de predios y territorios”¹². Un ejemplo de los efectos negativos que han tenido lugar como consecuencia de la transición entre ambos esquemas es, a juicio de la Defensoría, “la situación de parálisis en lo que respecta a la implementación de medidas colectivas de protección de tierras”¹³.

Es importante resaltar que, desde su creación hasta la fecha, el RUP o RUPTA ha carecido de certeza y estabilidad en relación con las entidades encargadas de su administración y, en términos más generales, del diseño y la implementación de la política. Mientras la Ley 387 de 1997 estableció en cabeza del Incora (hoy Incoder) la responsabilidad de administrar el registro de tierras despojadas, la Ley 1152 de 2007, por el contrario, definió que la responsable de tal función era la Superintendencia de Notariado y Registro. Tras la derogatoria de la Ley 1152¹⁴ se estableció nuevamente, mediante Convenio 155 del 2009, que el Incoder sería el responsable de su funcionamiento. Sin embargo, con la entrada

¹⁰ La ley 387 de 1997 (art 19) y el decreto 250 de 2005 (artículo 2, numeral 5.1.1. literal F (5)) contemplaron la creación de un registro de predios abandonados por la población desplazada por la violencia, inicialmente denominado RUP -hoy en día, RUPTA., con la finalidad de “impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de título de propiedad de estos bienes, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de los derechos respectivos” (L. 387, art 19).

¹¹ “Se pudo identificar que la demanda en solicitudes RUPTA ha disminuido sustancialmente a causa del desconocimiento de los funcionarios que reciben la solicitud, e incluso la población víctima de desplazamiento, pues se considera que con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, los derechos y deberes de la Ley 387 de 1997 - en especial, medidas de protección para predios abandonados a causa de la violencia - han quedado derogados.” Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, pág 342.

¹² Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 de mayo de 2014*, págs 20,21, 22.

¹³ Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 de mayo de 2014*, pág, 21.

¹⁴ Ver Sentencia C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

en vigencia de la Ley 1448 de 2011, el Incoder ha manifestado en distintos informes que operará ese instrumento de manera temporal mientras la Unidad de Tierras se hace cargo del mismo, no obstante, sin mencionar acerca de una fecha en la que tal transferencia se va a llevar a cabo, ni el soporte normativo que permita realizarla¹⁵. Sumado a lo anterior, el tema de protección de tierras se trasladó durante los años 2012 y 2013 del Subcomité de Tierras al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición¹⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, y acogiendo una sugerencia formulada por la Defensoría del Pueblo, esta Sala Especial va a ordenar al INCODER y a la Unidad de Restitución de Tierras que informen acerca de los siguientes puntos:

- (i) (a) ¿Qué entidad y dependencia será la responsable de promover e impulsar la efectiva implementación del mecanismo de protección de tierras, a nivel individual y colectivo, mediante el trámite contemplado en el RUPTA?; (b) ¿qué medidas se han adoptado o se van a adoptar (i.e. circulares, directivas) para instruir a todos los funcionarios de las dependencias y entidades que atienden regularmente a víctimas del conflicto armado, acerca de los alcances y procedimientos para la aplicación del RUPTA, con la finalidad de que orienten a la población que solicita la protección de tierras y así facilitar su acceso a ese instrumento?; (c) ¿qué estimaciones se han contemplado para que la entidad y dependencia que asuma el tema de protección de tierras cuente con recursos suficientes para efectivamente realizar las acciones necesarias en las regiones?¹⁷

7. Como ha resaltado la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*, “las solicitudes de medidas de protección para predios o territorios abandonados por causa del conflicto armado (formulario RUPTA) son una herramienta de atención primaria para la población víctima del desplazamiento forzado y, por tanto, se requiere visibilizar su vigencia en todo el territorio nacional”¹⁸. No obstante, de acuerdo con la información presentada a esta Sala Especial de Seguimiento por parte del Incoder en marzo del 2013, todavía persisten serias barreras de acceso en lo que concierne a la inscripción de los predios abandonados de la población desplazada en el RUPTA. De una parte, el porcentaje de población desplazada que ha solicitado medidas de protección a través del RUPTA todavía es reducido¹⁹. De la otra, en aquellos

¹⁵ El Incoder afirmó, por ejemplo, que las solicitudes de restitución “se seguirán atendiendo y tramitando hasta que se concluya el proceso de transferencia del RUPTA a la Unidad de Restitución”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 60.

¹⁶ “Desde mediados de 2012 y durante el primer semestre de 2013, se creó un grupo de trabajo sobre protección de tierras en el marco del Subcomité de Tierras, que se encargó del traslado del tema de protección de tierras al Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición, en el entendido que ésta es una medida de prevención del despojo”. Defensoría del Pueblo. Informe del 28 de mayo de 2014, pág 21.

¹⁷ Ver Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 de mayo de 2014*, pág 22.

¹⁸ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. *Primer informe al Congreso de la República*, 2013-2014, pág 343.

¹⁹ En la última medición del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, adelantada por la Unidad de Víctimas, los resultados son los siguientes: “El 16,1 % de la población víctimas de despojo o abandono forzado han solicitado restitución o protección de su predio contra un 83,9% que no lo ha hecho. Para interpretar este dato es importante señalar que la pregunta unificó en una misma situación dos políticas que operan

casos en los que la población desplazada ha solicitado las respectivas medidas de protección, si bien han sido recibidas y tramitadas por parte del INCODER y de la Superintendencia de Notariado y Registro, un número elevado de solicitudes no finalizaron con su inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y, en consecuencia, no se materializaron. Para el 2013 se encontraban 29.000 solicitudes sin inscribir porque recibieron una “nota devolutiva” por parte de las Oficinas de Registro debido a la ausencia de folio de matrícula inmobiliaria en el cual registrarlas²⁰. La persistencia de las barreras que impiden que las personas desplazadas por la violencia, que han sido objeto de despojo de sus tierras, puedan hacer efectivas las medidas de protección a través del RUPTA, se hace evidente si se analizan las cifras presentadas por el gobierno en el año 2012. Para esta vigencia, más de la mitad de las solicitudes de protección no quedaron en firme: las solicitudes que recibieron una “nota devolutiva” o se encuentran en “otros estados”, superaron el 50% de las solicitudes recibidas²¹.

En los informes allegados a esta Corporación, el gobierno nacional ha expuesto algunas de las medidas relacionadas con las fallas identificadas. Así, en relación con el porcentaje reducido de población desplazada que ha solicitado la medida de protección en el RUPTA, el gobierno explicó en el 2011 el proceso general dirigido a que “la población víctima del desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de sus tierras acceda a información relacionada con: 1. Contenidos del derecho a la protección de tierras y la restitución. // 2. Información sobre los mecanismos, ruta de acceso, tiempos y funcionarios responsables, para la restitución -formalización - protección. // 3. Información de los escenarios formales y no formales para participar y realizar seguimiento a la solicitud de restitución- formalización-protección de sus derechos sobre la tierra”²².

actualmente de manera separada, por lo que una persona que solicita la restitución no siempre ha realizado un trámite de protección, o viceversa. // De este 16,1%, el 38,3% manifiesta haber solicitado protección del predio ante Acción Social, el 35,5 % ante la Unidad de Restitución de Tierras, y el 19,2% ante la Unidad para las Víctimas. Menores son los porcentajes de víctimas que se han acercado ante el Ministerio Público (4,1%) y los jueces (2,9%).” Unidad de Víctimas. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá, pág 193.

²⁰ De acuerdo con el Incoder: “actualmente el programa de protección patrimonial registra 29.000 notas devolutivas cuya causal es la ausencia del folio de matrícula inmobiliaria de los predios objetos de protección, de los cuales sólo se han identificado 393 casos en los que el solicitante ha radicado solicitud de titulación, requisito sine qua non para el inicio del trámite”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 61.

²¹ “En el año 2012 se recibieron 3.761 solicitudes de medida de inscripción, las cuales fueron tramitadas en su totalidad ante las Oficinas de Registro. Una vez verificados los predios y realizada la evaluación por parte de las Oficinas, 1.174 solicitudes quedaron con la inscripción de medida de protección y 1.648 quedaron con “nota devolutiva” (las Oficinas de Registro consideraron no procedente la medida de protección); las restantes 939 solicitudes aparecen en “otros estados” (aún sin respuesta de las Oficinas de Registro y aquellas de predios que se encuentran dentro de territorios colectivos de comunidades étnicas)”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 10.

²² “El proceso de información se realiza desde tres escenarios a saber: 1. De manera masiva: a través de cuñas radiales y televisivas, así como de la distribución de volantes, que informan del acceso a los canales para la restitución de tierras. // 2. Desde la estrategia comunitaria, ejecutada por los equipos regionales del PPTP en los municipios de mayor recepción de población desplazada, en los que se convoca tanto a las organizaciones de víctimas, como a organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas. 3. Estrategia individual. Se trata de la información en el marco de los procesos de recolección de solicitudes individuales para la restitución”. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe en cumplimiento al auto 219 de 2011*, 08 de noviembre de 2011, pág 23.

En lo concerniente a la falta de materialización de las solicitudes, debido a su no inscripción en los folios de matrícula inmobiliaria, el gobierno anunció en marzo de 2013 que pondrá en marcha el proyecto denominado “*Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional*”. Mediante este proyecto busca “atender y tramitar la apertura del folio de matrícula inmobiliaria de terrenos baldíos abandonados por la violencia, sobre los cuales se ha solicitado tramitar la respectiva medida de protección y se encuentran con *nota devolutiva* por ausencia de folio de matrícula inmobiliaria en el cual registrarla”²³.

8. Teniendo estas barreras de acceso como trasfondo y la respectiva respuesta institucional recogida en los distintos informes presentados por el gobierno nacional, esta Sala Especial de Seguimiento va a ordenar al INCODER que presente información **actualizada** acerca de los siguientes puntos:

(ii) El estado actual y los resultados obtenidos como parte del proceso dirigido a que la población desplazada que ha abandonado o se ha visto despojada de sus tierras, accedan a la información relativa al contenido del derecho a la protección de los predios mediante su inscripción en el RUPTA; a las rutas de acceso, tiempos y funcionarios responsables; y a los escenarios formales e informales para participar y realizar seguimiento a la solicitud de protección, de acuerdo con la estrategia señalada por el gobierno nacional en el informe del 08 de noviembre del 2011, presentado a esta Sala Especial por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en respuesta del auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

(iii) Considerando que el número de población desplazada que ha solicitado las medidas de protección a través del RUPTA ha sido reducido de manera constante desde su implementación y que, debido a las razones expuestas, parece haber disminuido a partir de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el INCODER deberá informar si va a proseguir con la estrategia señalada en el 2011 a pesar de los bajos resultados o si, por el contrario, contempla otra propuesta de divulgación, socialización y acompañamiento (con líneas de base, estimaciones, metas, plazos y los recursos respectivos) con la finalidad de que la población desplazada que ha abandonado o se ha visto despojada de sus tierras acceda a las medidas de protección a través del RUPTA.

(iv) Para la Procuraduría General de la Nación, las cifras que ha presentado el Incoder acerca de las solicitudes recibidas y tramitadas “no son representativas” y no permiten inferir “a qué obedece ese número”²⁴. La estrategia para implementar la ruta de protección por medio del RUPTA parece girar alrededor únicamente de la demanda, es decir, que se circunscribe a hacer las predicciones y los cálculos presupuestales únicamente para las solicitudes de medidas de protección que ingresen al

²³ Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 61.

²⁴ Procuraduría General de la Nación. *Informe cumplimiento del auto de fecha 28 de abril de 2014*. 22 de mayo de 2014, pág 28.

RUPTA²⁵. No obstante, teniendo en cuenta el número reducido de población desplazada que ha solicitado medidas de protección y las confusiones que han surgido alrededor de la implementación de la Ley 1448 de 2011, el Incoder deberá informar si (a) ¿cuenta con algún estimativo del total de los posibles interesados y beneficiarios de las medidas de protección a través del RUPTA, de tal manera que (b) las cifras presentadas sean representativas frente al universo de posibles beneficiarios de las mismas; y (c) se disponga de una línea de base que permita diseñar e implementar una estrategia progresiva dirigida a que la población desplazada utilice ese instrumento de manera masiva?

9. En relación con las barreras de acceso concernientes a la falta de materialización de las solicitudes, el Incoder y a la Superintendencia de Notariado y Registro, deben informar acerca de lo siguiente:

(v) El **total** de solicitudes de protección en el RUPTA recibidas, efectivamente tramitadas y su estado actual, esto es, discriminando aquellas que finalizaron con: (a) la inscripción de la medida de protección en los folios de matrícula en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; (b) con “nota devolutiva” o (c) en “otros estados”. Para el caso de las solicitudes individuales, la información que se solicita se debe presentar anualmente, a partir del 2006, hasta la fecha; y para el caso de las solicitudes colectivas, la misma información debe presentarse a partir del año 2012.

(vi) En el marco del proyecto denominado “*Implementación del ordenamiento, protección y regularización de tierras a nivel nacional*”, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro deben informar a esta Sala Especial acerca de: (a) el número de folios de matrícula inmobiliaria que se han abierto con la finalidad de registrar las medidas de protección; cuántas medidas efectivamente se han registrado con ocasión de la implementación del Proyecto y qué obstáculos se han presentado para su adecuada culminación en los folios de matrícula en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos; (b) para el caso de las solicitudes que no fueron inscritas y que se encuentran en “otros estados”, deberán informar a qué estado se refiere, la razón que explica su no inscripción y si cuentan con alguna estrategia (incluyendo logros, plazos y metas) para lograr que esas solicitudes queden en firme.

10. El gobierno nacional considera que la inscripción de los predios abandonados en el RUPTA no busca únicamente impedir cualquier acción de enajenación o transferencia del inmueble que se adelante en contra de la voluntad del titular que ostenta sus respectivos derechos sobre el bien. Más aún, se trata de un primer paso con miras a “garantizar los derechos que pueda llegar

²⁵ “Para el año 2013 se tiene previsto atender el 100% de las solicitudes de protección de predios, calculada en aproximadamente 6.000 solicitudes, para lo cual se cuenta con recursos por valor de \$400 millones”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 60.

a tener una persona en situación de desplazamiento como poseedor u ocupante, para que a futuro puedan formalizar la propiedad de los predios”²⁶. En efecto, el gobierno afirmó que: “el INCODER adelanta acciones para la dotación de tierras y titulación de baldíos, formalizando la propiedad de familias retornadas o reubicadas, que son registradas con medidas de protección colectiva inscritas en RUPTA”²⁷. Lo anterior, bajo el entendido de que estas medidas alternativas y complementarias al proceso *mixto* administrativo-judicial de restitución de tierras instaurado mediante la Ley 1448 de 2011, permiten “coadyuvar en la política de restitución a víctimas”²⁸. Bajo esta perspectiva, el gobierno nacional ha impulsado, entre otras acciones, un proyecto piloto en el Oriente Antioqueño buscando la formalización de la propiedad y la titulación de bienes baldíos a favor de comunidades retornadas, *vía administrativa* y mediante un trámite abreviado, sin la necesidad de acudir al proceso de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011. La concentración de solicitudes de protección existentes en el RUPTA es, así, uno de los criterios que ha utilizado el gobierno para iniciar estos procesos administrativos de formalización y titulación de bienes baldíos²⁹. Si bien este proyecto piloto se va a implementar de manera inicial en algunos municipios del departamento de Antioquia, “se ha dispuesto del trámite de una modificación contractual al convenio que permita ampliar su acción a todo el país”³⁰.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala Especial de Seguimiento le solicita al Incoder y a la Superintendencia de Notariado y Registro, que informen acerca de lo siguiente:

- (vii)** Del consolidado de solicitudes de protección existentes en el RUPTA:
(a) ¿en cuántos casos se han llevado a cabo procesos de formalización de predios y de titulación de bienes baldíos a población desplazada, por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro y del Incoder?; (b) más allá de las medidas implementadas como parte del proyecto piloto en el oriente antioqueño, cuya información reposa en esta Sala Especial de

²⁶ Unidad de Víctimas. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, Bogotá, pág 233.

²⁷ Unidad de Víctimas. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá, pág 190.

²⁸ Unidad de Víctimas. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, Bogotá, pág 232.

²⁹ Los criterios para la implementación de este proyecto piloto son los siguientes: “Las acciones previstas para adelantar esta actividad son: a) Identificar las zonas de declaratoria de desplazamiento, así como de la concentración de solicitudes de protección existentes en el RUPTA; b) Revisar y verificar la información suministrada, evaluación de los planos, expedición de los autos de aceptación o negación; c) Realizar la publicación de los actos administrativos que se produzcan; d) Realizar las visitas de inspección ocular, generar los informes correspondientes y fijar lista; e) Analizar jurídicamente el cumplimiento de lo establecido en las normas, expedición y notificación de las resoluciones de adjudicación”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 61.

³⁰ “Dado que hasta el momento se encuentran concentradas las acciones en los departamentos de Meta, Caquetá y Antioquia. Hasta tanto se realice dicha modificación, se avanza en la atención a población desplazada en el departamento de Antioquia, zona de Oriente Antioqueño, con la atención de más de 2.000 solicitudes de titulación.” Unidad de Víctimas. *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, pág 230-233

Seguimiento³¹: ¿existe una línea de base acerca del **total** de posibles beneficiarios en materia de acceso a las medidas de formalización y de titulación de baldíos, que sirva para hacer proyecciones y fijar metas relacionadas con el acceso progresivo de **toda** la población desplazada que ha elevado una solicitud de protección en el RUPTA, a tales programas? En caso afirmativo, ¿cuáles es esa línea de base, cuáles son las proyecciones, metas, plazos y recursos previstos para alcanzarlas? Y, en caso negativo, ¿es posible hacer tales estimaciones? De no ser el caso, ¿qué motivo explica tal imposibilidad?

11. Además de la falta de claridad acerca de la entidad y dependencia responsable de la administración del RUPTA y de las barreras de acceso para que esa medida de protección quede en firme, los organismos de control han llamado la atención acerca del levantamiento de las medidas de protección sobre los predios rurales (i.e. las prohibiciones de venta), en el marco de algunos Comités Territoriales de Justicia Transicional. Para la Contraloría General de la República, “se debe ejercer particular seguimiento al levantamiento de las medidas de protección sobre predios rurales, particularmente, en aquellos territorios donde, aún la influencia de los actores al margen de la ley tienen sobre el control del territorio, o en los casos donde actores legales e ilegales están interesados en la acumulación de tierras”³². En la misma dirección, la Defensoría del Pueblo alertó sobre la autorización de ventas de predios en zonas protegidas, como ocurre en Montes de María, “sin que existan procedimientos claramente establecidos para que las instituciones del Estado determinen si las solicitudes de levantamiento de medidas de protección están libres de presiones violentas o son producto de la desatención a la población desplazada”³³.

La Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, va a ordenar a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior, en el marco de sus competencias legales (L.1448/11, art. 168, numeral 6; art. 173), particularmente las que les confiere el numeral 2 del artículo 246 del decreto 4800 de 2011, que establece que “son funciones del Ministerio del Interior en materia de articulación, en lo referente a prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas: (...) 2. En coordinación con la UARIV,

³¹ A la fecha, los resultados y las metas han sido las siguientes en el marco del plan de choque en el oriente antioqueño: en el marco del Convenio de Cooperación No. 552 de 2013 -con OIM- han logrado avanzar en “550 procesos de formalización por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro y se tiene proyectado la titulación 3600 predios baldíos a población por parte del Incoder”. Unidad de Víctimas, *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, pág 191, 192-193. De manera más reciente, el gobierno informa que, para mayo de 2014, se han entregado los primeros 127 títulos de predios ubicados en los municipios de San Francisco y Cocorná; todos los titulares fueron víctimas de desplazamiento forzado”. Unidad de Víctimas. *V Informe presentado al Congreso*, agosto de 2014, pág. 152. Y el Incoder agrega que: “se adelantaron los tramites de expedición y notificación de las resoluciones de adjudicación para la formalización de la propiedad a 620 familias (18.060 hectáreas), ubicadas en el municipio de San Francisco, departamento de Antioquia”. Incoder, *Respuesta al auto 026 de 2013*, 11 de marzo de 2013, pág 14.

³² Contraloría General de la República. *Informe de auditoría, política de restitución de predios despojados y abandonados*, vigencia 2013, pág 74.

³³ Defensoría del Pueblo. *Informe del 28 mayo de 2014*, pág 22.

promover y hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los mandatarios territoriales”, informar acerca de lo siguiente:

(viii) ¿El gobierno nacional cuenta con un mecanismo que le permita hacer seguimiento y acompañamiento a los Comités Territoriales de Justicia Transicional en materia del levantamiento de medidas de protección colectiva, de tal manera que las solicitudes de levantamiento estén libres de presiones violentas o sean producto de la desatención a la población desplazada, sobre todo en aquellas zonas en las que persiste la influencia y el control de los actores al margen de la ley a nivel territorial o en los casos donde actores legales e ilegales están interesados en la acumulación de tierras?

En mérito de lo expuesto, el Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR al INCODER y a la Unidad de Restitución de Tierras que den respuesta, de manera conjunta, a las preguntas consignadas en el numeral **(i)**, consideración No. **6** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta, y den traslado de esa información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide la información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

SEGUNDO.- ORDENAR al INCODER que dé respuesta a las preguntas consignadas en los numerales **(ii)**, **(iii)** y **(iv)**, consideración No. **8** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta, y den traslado de esa información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide la información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

TERCERO.- ORDENAR al INCODER y a la Superintendencia de Notariado y Registro, que den respuesta, de manera conjunta, a las preguntas consignadas en los numerales **(v)**, **(vi)** y **(vii)**, consideraciones No. **9** y **10** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta, y den traslado de esa información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide la información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

CUARTO.- ORDENAR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al Ministerio del Interior, que den respuesta, de manera conjunta, a la pregunta consignada en el numeral **(viii)**, consideración No. **11** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

QUINTO.- ORDENAR a Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un documento, en medio físico y magnético, que consolide la información requerida en las órdenes anteriores, en un plazo de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia.

Dentro del mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para los fines que consideren pertinentes

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que allegue un informe general, en medio físico y magnético, en el que actualice la información presentada el 11 de marzo de 2013, en respuesta al auto 026 del 14 de febrero de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). Tal documento deberá ser presentado a la Sala Especial de Seguimiento en un plazo de quince (15) días a partir de la notificación de esta providencia.

SÉPTIMO.- ORDENAR que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se notifique de esta providencia al INCODER, a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

OCTAVO.- SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, alleguen a esta Sala Especial de Seguimiento sus observaciones, en medio físico y magnético, sobre los informes que presente el gobierno en cumplimiento de esta providencia, en un plazo de veinte (20) días a partir de la fecha en la que reciban los informes del gobierno.

Cúmplase,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025
del 2004

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)