

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO SENTENCIA T-025 DE 2004 Magistrada Presidenta (E): Myriam Ávila Roldán

AUTO 252 de 2015

Ref.: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación entre las rutas de protección de predios individual y colectiva desarrolladas a partir de la Ley 387 de 1997 y el proceso de focalización de la política de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, conforme a lo ordenado en los autos 219 de 2011, 026 de 2013, del 11 de marzo del 2014 y el 094 de 2015, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrada Ponente:
Dra. MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil quince (2015).

La Presidenta (E) de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en virtud de sus facultades constitucionales y legales, profiere la presente providencia, con fundamento en 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 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 de desplazamiento forzado.

3. En el auto 008 de 2009, la Corte Constitucional ordenó la reformulación de la política de tierras considerando que tal como estaba diseñada impedía un avance efectivo en el goce de los derechos de la población desplazada. El replanteamiento de la política debía contener, como mínimo, los siguientes aspectos: “(i) Contar con un mecanismo para esclarecer la verdad de la magnitud, las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; (ii) Identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de bienes a la población desplazada; (iii) Diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos”¹.

4. Con la expedición de la Ley 1448 de 2011, más conocida como *Ley de víctimas y de restitución de tierras* y de sus decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional adoptó un conjunto de reformas normativas e institucionales con el objetivo de asegurar la restitución de bienes a la población desplazada. Dicho cuerpo normativo incluye un mecanismo especial para tramitar las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos. Se trata de un proceso mixto adelantado, en la etapa administrativa, por la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que recibe y tramita las reclamaciones de restitución de tierras. El proceso culmina, en la etapa judicial, ante los jueces y magistrados de restitución que resuelven las reclamaciones.

5. A partir de la entrada en vigencia de la *Ley de Víctimas*, en cumplimiento del auto 219 de 2011², el Gobierno Nacional presentó tres informes a esta Sala Especial de Seguimiento: el 08 de noviembre de 2011³, el 13 de febrero de 2012⁴ y el 08 de mayo de 2012⁵.

Debido a que esta Sala 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

¹ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda)

² “**Noveno.- ORDENAR** al Ministro 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”.

³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Cumplimiento Auto 219 de 2011*. 08 de noviembre de 2011

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*. 13 de febrero de 2012.

⁵ 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

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 Rural⁶, el Incoder⁷ y la Unidad de Restitución de Tierras⁸.

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 2014⁹, que incluye, además, una réplica a los comentarios que formularon los Organismos de Control a esos documentos¹⁰. Para el presente pronunciamiento también se analizaron los textos *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013)*, de la Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control, agosto de 2013; *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, en agosto del 2014; y *Restitución de Tierras y Violaciones de Derechos Humanos: A Tres Años de la Expedición de la Ley 1448 de 2011*, segundo semestre de 2014, del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP).

Finalmente, como parte del ejercicio de diagnóstico y de recopilación de información que esta Sala Especial ha venido realizando durante el primer semestre del 2015, el Gobierno Nacional presentó dos informes en mayo dando respuesta al auto 094 de 2015 (M.P. Luis Ernesto Vargas). En estos documentos actualiza la información presentada en informes anteriores y responde a preguntas puntuales sobre la protección de predios despojados y abandonados mediante su inscripción en el RUPTA (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados), en el marco de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios¹¹. Este informe fue trasladado a los Organismos de Control y a la fecha la Contraloría General de la República presentó, en junio de 2015, un

⁶ 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.

⁷ Incoder. *Respuesta al Auto 026 de 2013*. 11 de marzo de 2013.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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

¹¹ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe de avances y resultados alcanzados frente al componente de tierras en los términos de lo resuelto en el Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*, mayo de 2015; Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 de 2015 – Respuestas a las Órdenes Primera, Segunda, Tercera Y Cuarta*, Bogotá, mayo de 2015.

documento en el que expuso sus observaciones frente al informe gubernamental¹².

6. Estos documentos recogen los principales avances del Gobierno Nacional en la formulación, reglamentación y ejecución de la política de restitución de tierras consagrada en la Ley 1448 de 2011; las observaciones y críticas que los Organismos del Control, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y algunas organizaciones de la sociedad civil han formulado al respecto, al igual que la réplica de las autoridades gubernamentales frente a estas objeciones. Con la finalidad de profundizar en tales aspectos 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 la articulación entre, de una parte, las rutas de protección de predios individual y colectiva desarrolladas a partir de la Ley 387 de 1997 y, de la otra, el proceso de focalización de la política de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, tal como se expondrá con algo más de detalle en las siguientes

CONSIDERACIONES

7. En líneas generales, en los informes presentados por el Gobierno Nacional se expone el proceso de reglamentación de la Ley 1448 de 2011, en lo concerniente al capítulo de restitución de tierras y la implementación de algunos de los aspectos centrales de la política, tales como: la entrada en funcionamiento de la Unidad de Tierras; la creación y puesta en marcha del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF); la creación y funcionamiento de los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras; la focalización de las macro y las micro zonas en las cuales se tramitan de manera gradual y progresiva las solicitudes de inscripción en el RTDAF¹³, entre otros avances.

8. Para efectos de este pronunciamiento vale la pena resaltar los siguientes resultados: 14 zonas han sido macro focalizadas¹⁴, 242 han sido micro focalizadas, 16.435 solicitudes han finalizado la etapa administrativa, de las

¹² Contraloría General de la República. *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las órdenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de marzo de 2015*, 02 de junio de 2015.

¹³ “Cuando un predio respecto del cual se solicita el registro, se encuentra en una zona que aún no se encuentra focalizada, la Unidad de Restitución informa a los solicitantes esa situación y le señala que una vez se realice la pertinente focalización se iniciará el análisis previo. // Así, solo después de que el acto administrativo en el que se decide la Micro - focalización se encuentre en firme, la Unidad podrá y deberá desplegar toda su actividad operativa para iniciar el análisis previo, el estudio y trámite de las Solicitudes de Inscripción en el Registro que versen sobre los predios ubicados en dichas zonas con el objeto de que sean incluidos o no en tal instrumento - artículo 3 del Decreto 599 de 2012”. UARIV, *Informe al auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo*, agosto de 2014, pág. 32.

¹⁴ Con corte efectuado el 31 de marzo de 2015. Estas zonas son: “i) Magdalena y Cesar; ii) Montes de María; iii) Catatumbo; iv) Urabá; v) Sur de Córdoba y bajo Cauca antioqueño; vi) Magdalena Medio; vii) Resto de Antioquia; viii) Tolima; ix) Cauca y Valle; x) Sur del Meta; xi) Nariño; xii) Putumayo; xiii) Cundinamarca; y xiv) Eje Cafetero”. MADR, *ibid, Informe de avances y resultados en los términos del Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*, mayo de 2015, págs. 24-25.

cuales 10.421 finalizaron con su inscripción en el RTDAF; se han presentado ante los jueces especializados en restitución de tierras 7.729 demandas, de las cuales 5.504 están a la espera de fallo y se han proferido un total de 1.064 sentencias de restitución de tierras que “resolvieron un total de 2.245 solicitudes, benefician a 13.159 personas que han sido identificadas en los fallos, en los cuales se ordenó la restitución de 94.349 hectáreas”¹⁵.

9. Frente a estos logros alcanzados por el Gobierno Nacional, los Organismos de Control han advertido acerca de los tiempos y la cobertura del proceso de restitución de tierras en relación con las personas que han interpuesto la solicitud de restitución, pero que se encuentran a la espera de la micro focalización de la zona donde se encuentra su predio, de una parte y, de la otra, acerca de la población desplazada que no hace parte de ese proceso pero que de todas formas requiere del acceso a tierras, esto es, de medidas de protección frente al abandono y el despojo, formalización y entrega de predios.

Sobre el particular, la Procuraduría General de la Nación llamó la atención acerca del porcentaje elevado de población desplazada que, a pesar de haber presentado la solicitud de restitución, todavía está a la espera de que se micro focalicen las áreas en las que se encuentran sus predios y, con ello, plantea la pregunta por el acceso de esas personas a la política de tierras y por la materialización de su derecho a la restitución: “de las 43.590 solicitudes recibidas, solo el 18% se encontraba en zonas micro focalizadas. Esto significa que para esa fecha, el 82% de las víctimas solicitantes se encontraban esperando la micro focalización de su predio para tener acceso al proceso. (...) es importante hacer una reflexión sobre el número de solicitudes que se realizan en áreas que no se encuentran micro focalizadas, situación que deja en suspenso el derecho a la restitución que puede tener una persona cuando su predio no se encuentran en esas áreas”¹⁶. En esta dirección, la Defensoría del Pueblo advirtió sobre la falta de claridad acerca de qué acciones se van a implementar para el registro y sistematización de las solicitudes que están por fuera de la macro y micro focalización y cómo se van a ir ampliando dichas zonas progresivamente, de manera que se pueda establecer un estimado de cuánto tiempo se tardará el Estado en resolver todas las solicitudes de restitución.¹⁷

De acuerdo con los cálculos realizados por la Contraloría General de la República: “las 965 sentencias constituyen el 23.4% de los registros en la etapa judicial, el 17% de los inscritos en el registro de tierras, el 4,9% de los registros objeto de trámite y el 1,8% del total de reclamaciones”¹⁸. Para este Organismo de Control, el proceso de micro focalización, que “sólo ha cubierto el 10,2% de las zonas macro focalizadas, es el principal cuello de botella que limita el

¹⁵ MADR, *ibid*, *Informe de avances y resultados en los términos del Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*, mayo de 2015, pág. 44.

¹⁶ PGN, *ibid*, *Informe cumplimiento auto de fecha 28 de abril de 2014*, presentado el 22 de mayo de 2014, págs. 20-21.

¹⁷ DP, *ibid*, *Informe de mayo de 2014*, pág. 8.

¹⁸ CGR. Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, Auto Del 28 De Abril DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014, pág. 18.

proceso de restitución de tierras tanto en su etapa administrativa como judicial”¹⁹.

En última instancia, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011* considera que la política pública de restitución de tierras presenta un cumplimiento parcial, considerando que “los indicadores de la política no muestran un avance significativo en consideración del tiempo establecido por la Ley para el cumplimiento de los objetivos”²⁰.

10. Frente a estas objeciones, el Gobierno Nacional replicó que la macro y la micro focalización son los procedimientos administrativos mediante los cuales se desarrollan los principios de gradualidad y progresividad contemplados en la *Ley de víctimas* para la implementación del RTDAF (artículo 76), los cuales fueron declarados exequibles por esta Corporación por medio de las sentencias C-715 y C 253-A del 2012. El seguimiento de estos principios responde a la necesidad de atenerse a las condiciones de seguridad en la restitución y a las condiciones favorables para realizar el retorno, debido a la continuidad del conflicto armado en medio del cual se está implementando la política de restitución de tierras (segundo párrafo, artículo 76), buscando así garantizar los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de los solicitantes, así como su derecho a la *no repetición* de los hechos que provocaron el desplazamiento. El Gobierno concluyó así que “respecto de las zonas que aún no han sido objeto de Micro-focalización, no es posible comenzar el análisis previo, el estudio formal, y cualquier otra actuación administrativa respecto de las Solicitudes de Registro, pues ello depende de la dinámica de las condiciones de seguridad y de retorno, conforme lo que vaya conceptuando el Sector Defensa, aspectos de carácter diferenciado y variable en todo el país, sujetos a las dinámicas del conflicto armado”²¹.

Los porcentajes de solicitudes que se encuentran en zonas micro focalizadas, por lo tanto, varían de acuerdo con las condiciones de seguridad en el caso concreto y es esta fluctuación la que explica los mayores o menores resultados alcanzados en una determinada región: “en los Montes de María o en los departamentos de Córdoba y Cesar, más del 50% de las solicitudes se encuentran micro focalizadas. En zonas complejas como el departamento de

¹⁹ CGR, *ibid*, *Informe presentado en junio de 2014*, pág 19. En esa dirección, reitera que “en las zonas microfocalizadas hay 19.194 solicitudes, lo cual significa que cerca del 64% de las solicitudes radicadas por los reclamantes no han recibido atención”. CGR, *Informe de auditoría a políticas públicas. Restitución de tierras despojadas y abandonadas –Nivel territorial. Vigencia 2013*, pág 18.

²⁰ Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM), *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014, pág. 164.

²¹ UARIV. *Informe al auto 227 de 2014. Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría general de la nación y defensoría del pueblo*, agosto de 2014, pág. 38.

Putumayo²², Cauca²³, Meta²⁴ [o Magdalena²⁵], la Unidad de Restitución avanza en las zonas en las que de conformidad con el criterio del Ministerio de Defensa Nacional, existen condiciones de seguridad, sin embargo para las demás no hay vía libre por cuestiones de seguridad²⁶.

De todas formas, atendiendo a las restricciones de seguridad y de condiciones para el retorno, el Gobierno Nacional reiteró que se han logrado avances significativos en la aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, toda vez que las áreas micro focalizadas han crecido de manera constante y reiterada en el tiempo y, con ello, el porcentaje de solicitudes que han iniciado el trámite de inscripción en el RTDAF ha aumentado de un 19% en junio de 2013 a 35% en junio-octubre de 2014²⁷. Además, la Unidad de Restitución de Tierras ha realizado las gestiones necesarias para efectos de ampliar la cobertura de las zonas focalizadas, ya sea mediante la macro focalización de nuevas zonas o la ampliación de las áreas a intervenir al interior de las zonas que ya fueron macro focalizadas²⁸.

²² “En esta zona el 83% de las solicitudes están ubicadas en áreas no micro focalizadas sobre 13 municipios.” CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág., 192.

²³ En Cauca y Valle del Cauca “las solicitudes de restitución de tierras en áreas no micro focalizadas corresponden al 65%. Solo en 14 municipios de los 67 hay micro focalización”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág., 195.

²⁴ En el Sur del Meta “el 60% de las solicitudes se encuentra por fuera de micro zonas y el resto están micro focalizadas sobre 15 municipios” CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág., 192.

²⁵ “En todo el departamento se han micro focalizado 17.748 hectáreas de las 118.054 que han sido solicitadas en los municipios de Aracataca, Fundación, Pivijay, Chibolo, Ciénaga, Plato, Sabanas de San Ángel y Zona Bananeras”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág., 376.

²⁶ “A julio de 2014, 63 municipios tienen más del 80% de las solicitudes en micro zonas (en 20 de ellos el 100% de las solicitudes está en micro zonas). En 95 municipios del país, más del 50% de las solicitudes se encuentran micro focalizadas”. UARIV, *ibid*, *Informe integrado*, 2014, págs. 206-207.

²⁷ “Con corte a junio de 2013, del total de 43.590 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Abandonadas Forzosamente, 8.482 (el 19%) se encontraban en zonas micro-focalizadas. A 28 de febrero de 2014 se han recibido un total de 57.278 solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. De ese total, 20.231 iniciaron la etapa administrativa. A julio de 2014, este porcentaje asciende a 35% es decir 23.118 solicitudes micro-focalizadas con respecto a las 66.166 solicitudes recibidas. A octubre de 2014 las víctimas han presentado 70.634 solicitudes individuales de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, de las cuales 24.481 (35%) se encuentran en zonas micro focalizadas. Esta cifra ilustra el número de solicitudes que se encuentran en zonas con condiciones de seguridad favorables para el proceso de restitución. Así, la Unidad de Restitución de Tierras atiende de manera inmediata el 100% de las solicitudes que se encuentran en zonas de implementación de la política (...) la tendencia en el trámite de solicitudes se incrementa constantemente, dando cuenta de la gradualidad y progresividad en la apertura de micro-zonas para los procesos de restitución. Desde el periodo comprendido entre junio de 2013 hasta julio de 2014, el número de solicitudes micro-focalizadas ha aumentado en un 173%”. UARIV, *ibid*, *Respuesta al traslado de los informes presentados por la Procuraduría general de la nación y defensoría del pueblo*, págs. 29 y 30.

²⁸ “En febrero y abril de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras solicitó a la Dirección de Inteligencia Policial y al Ministerio de Defensa Nacional, la elaboración y envío del concepto de seguridad de los departamentos de Vichada y Huila, respectivamente, para evaluar su macro-focalización. Adicionalmente, en abril de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras solicitó la elaboración y envío del concepto de seguridad para macro-focalizar nuevas zonas, así como la caracterización y puntualización de los riesgos y/o amenazas que puedan afectar la Política de Restitución de Tierras en caso de que sea implementada en dichos lugares. Las zonas propuestas fueron: ampliación de las macro-zonas de La Guajira, Bolívar, Sucre, Córdoba, Meta, Norte de Santander, Santander, y creación de las macro-zonas de Atlántico, Casanare y Boyacá. Se requirió la actualización de los conceptos de seguridad para fines de macrofocalización de los departamentos de Guaviare, Cagueta y Arauca. El 20 de marzo de 2015 se llevó a cabo la sesión estratégica del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), en la cual se presentó el análisis actualizado de las condiciones de seguridad de cada una de las macro-zonas propuestas en ampliación, así como las zonas propuestas como nuevas. Al respecto, la Unidad de Restitución se encuentra esperando la convocatoria a la sesión del Consejo de Seguridad Nacional para efectos de macro-focalización de aquellas áreas que evidencien condiciones favorables de seguridad para la implementación de la Política de Restitución de Tierras”. MADR, *ibid*, *Informe de avances y resultados en los términos del Auto 026 de 2013 y 094 de 2015*, mayo de 2015, págs. 38, 39.

11. Como se desprende de lo anterior, tanto el Gobierno Nacional como la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011* coinciden en que hay un alto porcentaje (65%) de solicitudes que no ha sido atendido en el marco del proceso de restitución de tierras incorporado en el Capítulo III de la Ley 1448 de 2011, debido a la falta de condiciones de seguridad y para el retorno que todavía afecta a amplias regiones del país. Es cierto que el trámite de estas solicitudes tiene que realizarse en el marco de los principios de gradualidad y progresividad que rigen, de una parte, la implementación del RTDAF (artículo 73) y, de la otra, la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en dicha normativa (artículos 17 y 18). No obstante, la aplicación de estos principios no quiere decir que ese porcentaje elevado de personas que han interpuesto la solicitud de restitución se enfrente a una situación de **desprotección** en relación con los predios que se encuentran en las zonas que todavía están a la espera de ser micro focalizadas, por las siguientes razones.

(a) Esos predios se encuentran en zonas en las que persisten serias dificultades de seguridad que impiden la restitución y el retorno; más aún, en algunas de estas regiones macro focalizadas se reproducen algunas de las prácticas que dieron lugar al despojo. En efecto, en zonas como el Urabá Antioqueño y Chocoano, el Magdalena Medio y los Departamentos de Putumayo y Meta, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* llamó la atención acerca de la permanencia de los conflictos preexistentes por la tierra que pueden ser mediados por parte de los actores armados ilegales²⁹. Esta situación se ve agravada por la alta informalidad en la tenencia de la tierra y afecta “especialmente a la población en situación de vulnerabilidad socio económica”³⁰. En estas regiones, a partir del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* encontró que hay una presencia continuada de despojadores vinculados a antiguas estructuras de las AUC y la presencia de estas estructuras que, junto con las guerrillas (i.e. Putumayo), mantienen la necesidad de control de los usos del suelo³¹; la persistencia de “procesos de adquisición y pertenencia de la tierra como móvil del conflicto armado”³²; la “utilización de conflictos por la tierra como forma de incremento del control social”³³ y la reiteración de “presiones a líderes y comunidades para la aceptación de proyectos energéticos, mineros o agroindustriales”³⁴. En algunas de estas regiones, como en el municipio de Fundación (Magdalena), el SAT “ha registrado que la mayor cantidad de amenazas y afectaciones a bienes civiles se produce en barrios de concentración de población desplazada”³⁵.

²⁹ En los municipios de Puerto Asís y Puerto Leguizamó, “la existencia de “oficinas de cobro” puede significar una oferta violenta para beneficiarios del despojo o para opositores interesados en utilizar la violencia como forma de mediar los conflictos por la propiedad o el uso de la tierra”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, págs. 376 y 393.

³⁰ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, págs. 357, 436, 437 y 462.

³¹ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, págs. 357 y 395.

³² CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 378.

³³ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 418.

³⁴ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, págs. 378, 418, 462.

³⁵ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 377.

En términos generales, se siguen presentando patrones de desplazamiento forzado en estas zonas macro focalizadas y, con ello, la probabilidad de que ocurran nuevos hechos de abandono y despojo -tanto materiales como jurídicos-, y de que se ejerzan posibles presiones para la venta³⁶. En los municipios de Puerto Asís y Puerto Leguízamo (Putumayo) y en Carmen de Bolívar, María la Baja, San Juan Nepomuceno y Zambrano (Montes de María) se teme, de una parte, “la llegada de grupos pos desmovilización de las AUC que incrementen la conflictividad sobre la tierra o manifiesten intención de modificar o controlar los usos del suelo”³⁷ y, de la otra, “la perpetración de nuevos hechos de despojo y ventas forzadas de tierras, a favor de Los Urabeños y Los Rastrojos, que son los grupos con mayor presencia y dominio en la región”³⁸. En el Departamento del Magdalena se han registrado irregularidades en trámites de registro que buscan consolidar el despojo³⁹. En la zona de Montes de María se teme por la reiteración de este tipo de prácticas atendiendo a la influencia que los actores ilegales parecen mantener sobre la administración pública en municipios en donde se han registrado altos índices de despojo en los años 2012 y 2013⁴⁰. En el marco de lo anterior, se han identificado levantamientos de medidas de protección de predios en situaciones que no lo ameritan porque persisten factores de riesgo⁴¹. En otras regiones se identificaron levantamientos de manera irregular⁴² y la realización de prácticas para evadir las medidas de protección, como la creación de nuevas veredas (Mapiripán, Meta)⁴³.

³⁶ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, págs. 357, 377 y 393.

³⁷ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 393.

³⁸ CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 417.

³⁹ En el municipio **El Plato**, Magdalena, un estudio de la Superintendencia de Notariado y Registro “reveló presunto despojo jurídico de tierras en la ORIP (...) Según el Superintendente de Notariado y Registro, este estudio evidenció irregularidades en los trámites de registro que permitieron la consolidación del despojo ante hechos como bajo precio en las ventas, escrituras con alteraciones y levantamiento de medidas de protección individual en la ORIP de El Plato”. Ante estas las tipologías de despojo encontradas, “ordenó la intervención preventiva de segundo grado, a partir de martes 4 de Junio de 2013” <http://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/boletines2013/boletin31mayo2013.pdf> (Consultado el 2 de junio de 2015).

⁴⁰ El temor ante “la perpetración de nuevos hechos de despojo y ventas forzadas de tierras, a favor de Los Urabeños y Los Rastrojos obedece a la capacidad de estos grupos para permear diversos sectores de la administración pública, y con ello la probabilidad de incidencia en la contratación estatal para manipular límites de predios, ocultar titularidades y adjudicar parcelas de manera irregular. Tal es el caso del municipio de Zambrano, en donde se han registrado altos índices de despojo entre los años 2012 y 2013”. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 417.

⁴¹ “En San Jacinto se han presentado 250 solicitudes de levantamiento de protección de predios y se ha aprobado el 60% de dichas solicitudes” CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 417.

En la visita realizada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la región de Montes de María del departamento de Bolívar, con acompañamiento de la Defensoría Pueblo y el ACNUR, se tuvo la oportunidad de verificar que las medidas de protección aplicadas en el municipio de Zambrano en el marco del Decreto 2007 de 2001, fueron objeto de levantamiento injustificado por parte de la administración municipal en noviembre de 2012. Ver al respecto: Reporte Interno Sala Especial de Seguimiento. Contexto en materia de Retornos y Reubicaciones en la Región Montes de María del Departamento de Bolívar: Valoraciones a partir de la Visita Realizada entre el 24-28 de Noviembre de 2014 a la Región. Noviembre de 2014. Pág. 16.

⁴² En algunos de estos casos, el levantamiento de las medidas de protección se realiza vía acto administrativo expedido por la Secretaría de Gobierno municipal sin la previa consulta en el Comité de Justicia Transicional, tal como ocurrió en el municipio de Tame, Arauca. Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenida el 7 de mayo de 2015, organizada por la Defensoría del Pueblo y con la participación de ACNUR.

⁴³ Información recaudada por funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en la reunión sostenida el 7 de mayo de 2015, organizada por la Defensoría del Pueblo y con la participación de ACNUR.

Sumado a lo anterior, en Puerto Gaitán y Mapiripán (Meta) el aumento de conflictividad sobre la tierra por acaparamiento y concentración de baldíos “se ha constituido como un factor de vulnerabilidad, así como el cambio brusco en los usos del suelo. El SAT ha conocido de la posibilidad de que antiguos mandos paramilitares tengan acceso a terrenos baldíos, o puedan presionar a población campesina y colona asentada en zonas de alto interés para proyectos agroindustriales o mineros”⁴⁴.

La persistencia de condiciones de inseguridad en las zonas macro focalizadas que pueden desencadenar en nuevos abandonos y despojos también ha sido identificada por parte de organizaciones de la sociedad civil y por los Organismos de Control. De acuerdo con información consultada por esta Sala Especial, la persistencia de las condiciones de inseguridad se ha caracterizado de dos maneras distintas. De una parte, las personas y comunidades que se encuentran en predios ubicados en esas zonas han sufrido asesinatos, amenazas, señalamientos y estigmatizaciones, desplazamientos forzados, desalojos sin apego al marco normativo, destrucción de cultivos, cierre de caminos o fuentes de agua, repoblamiento promovido por Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley, cooptación de líderes comunitarios (mediante amenazas y dinero), creación de organizaciones paralelas y promoción de invasiones por parte de los presuntos despojadores. Siendo las zonas más afectadas del país por esta clase de actos o hechos, los departamentos de: Sucre, Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Cesar y Atlántico, que coinciden, en su mayoría, con zonas macro-focalizadas para la restitución de tierras. En términos cuantitativos: “*el 82% de estos hechos se presentaron en zonas macro-focalizadas: de 110 casos un total de 92 tuvieron lugar en las macro-zonas priorizadas para la restitución de tierras*”⁴⁵.

De la otra, los Organismos de Control también han establecido que los riesgos y las afectaciones no sólo recaen sobre los individuos y las comunidades, sino también sobre los territorios que se encuentran en las zonas macro focalizadas. Dentro de los riesgos o afectaciones dirigidas contra los territorios, y que también pueden traducirse en situaciones de abandono o despojo, se encuentran: “(i) *Usurpación de tierras de manera violenta o clandestina por parte de actores armados al margen de la ley y grandes empresarios para destinarlas a la explotación de recursos naturales como minerales, hidrocarburos, maderas e implementación de megaproyectos como: palma, caña, caucho, construcción de obras de infraestructura, entre otros.* (ii) *Apropiación ilegal o venta forzada a menores precios, como producto de amenazas, extorsiones o violaciones ocasionadas por parte de narcotraficantes, delincuentes comunes y grupos armados ilegales como la guerrilla y paramilitares.* (iii) *Ocupación violenta por el apoderamiento territorial (guerrilla, paramilitares, narcotraficantes y delincuencia común), con el fin de dominar recursos naturales, disponer de tierras para el cultivo y procesamiento de productos ilícitos y ejercer el dominio*

⁴⁴CSyM, *ibid*, Primer informe, 2014, págs. 436, 437.

⁴⁵ CINEP. Restitución de Tierras y Violaciones de Derechos Humanos: A tres Años de la Expedición de la Ley 1448 de 2011. Segundo Semestre de 2014. Disponible en: http://issuu.com/cinepppp/docs/boletin_ecos_de_la_restituci_n_2_/0. Pág. 10.

*territorial para facilitar rutas de narcotráfico y de armas. (iv) Desarrollo de planes, proyectos y programas sin contar con la debida participación y consenso de las comunidades ocupantes y propietarias. Intervención estatal para contrarrestar presencia de grupos armados ilegales y delincuentes comunes, mediante acciones militares y fumigaciones sobre cultivos ilícitos. Y (v) Repoblamiento en zonas de desplazamientos masivos, promovido por actores armados ilegales y empresas interesadas en adelantar actividades económicas*⁴⁶ (numeración por fuera del texto).

La persistencia de los patrones de despojo en las regiones macro focalizadas amerita por lo tanto la adopción de medidas de protección sobre esos predios, de carácter individual y colectivo, mientras las zonas en las que se ubican estos predios son micro focalizadas.

(b) En tal sentido, es importante reiterar que todavía se mantienen vigentes las disposiciones anteriores a la *Ley de Víctimas* que consagran la protección y, cuando sea procedente, la formalización de los predios en riesgo de abandono o abandonados, mediante la implementación de la ruta individual y colectiva de protección de predios, que el Gobierno Nacional implementó en desarrollo del artículo 19 de la Ley 387 de 1997⁴⁷. En efecto, la *Ley de Víctimas* reconoce la vigencia de las medidas de protección establecidas en la Ley 387 de 1997 y demás normas que la reglamentan, al igual que la necesidad de articular ambas normativas (Artículos 60, 77 numeral 2 inciso a, 91 literal e)⁴⁸.

(c) La activación de las rutas individual y colectiva no sólo responde a un derecho, el de protección, que debe ser satisfecho de manera autónoma e independiente frente al derecho a la reparación⁴⁹, sino que en algunos casos la garantía del primero puede *complementar y agilizar* la satisfacción del segundo⁵⁰. En efecto, la Ley 1448 de 2011 contempla una serie de presunciones

⁴⁶ Comisión de Seguimiento de los Organismos de Control. *Segundo Informe de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (2012-2013)*. Agosto de 2013. Pág. 173-174.

⁴⁷ La definición de los encargados de implementar la ruta individual se encuentra recogida en los Decretos 3759 de 2009 y 790 de 2012 y su procedimiento se encuentra reglado en el Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 155 de 2009 y el Acuerdo 284 de 2012 del INCODER. Por su parte, la ruta colectiva se encuentra regulada en los Decretos 2007 de 2001, 250 de 2005 y 790 de 2010.

⁴⁸ La Sala Plena de esta Corporación declaró inexecutable la expresión “*que no contraríen la presente ley*” contenida en el segundo inciso del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011, al poder ser interpretada como derogatoria de la Ley 387 de 1997 y de otras normas previamente existentes en beneficio de la población desplazada. Sentencia C-280 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁴⁹ “Mientras el RUPTA se encarga de realizar acciones de prevención y protección a las personas que han sido víctimas a causa de la violencia y se han visto obligadas a abandonar sus inmuebles por estas circunstancias, por otro lado, la naturaleza y objetivos de la Unidad de Restitución de Tierras, se centran en la gestión de restitución de tierras para que sea la Rama Judicial quien decida sobre la procedencia de tal derecho, como medida preferente de reparación a las víctimas del conflicto armado”. UARIV, *ibid*, *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*, pág 18.

⁵⁰ En la sentencia T-565 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto), la Corte Constitucional reiteró que: “ese marco normativo [protección de predios] persigue en esencia, el resguardo de la tierra y el patrimonio de la población desplazada, cuya finalidad se orienta a prevenir el desplazamiento, desincentivar ese nefasto fenómeno violatorio de los derechos humanos y, asegurar las condiciones propicias para el retorno y reparación de las víctimas. En otros términos, la estructuración del sistema de protección patrimonial y de tierras de los desplazados, tiene como principal propósito impedir que se concrete el despojo, que se prive de forma viciosa la tierra o los inmuebles de esa población afectada o en riesgo de serlo, así como asegurar las condiciones favorables para el retorno y reparación de las víctimas”.

en relación con los predios inscritos en el RTDAF que incluye, como una de sus presunciones legales a favor del solicitante al interior del proceso de restitución, la activación de esas rutas de protección como una presunción legal de haber sido despojado⁵¹. En la misma dirección, el artículo 91 establece que hace parte del contenido del fallo de los jueces especializados en restitución de tierras “e. Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección”. El Gobierno Nacional resalta, por lo tanto, “que el RUPTA se constituye en insumo para el RTDAF que está a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras, pues dicho registro se cuenta (i) como elemento probatorio al inicio de la micro focalización de zonas; y (ii) como componente esencial al momento de la toma de la decisión judicial por parte de los jueces de restitución de tierras, para soportar y motivar las sentencias de los procesos que se llevan en curso bajo la Ley 1448 de 2011”⁵².

Sumado a lo anterior, no hay que pasar por alto que un gran porcentaje de las órdenes dictadas por los jueces de restitución consisten en la formalización de los predios. Este proceso se ve, por lo tanto, agilizado en los casos en los que la medida de protección solicitada se encuentra acompañada de la medida de formalización, en los casos en los que esta sea procedente.

(d) Si bien la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios contemplan algunas medidas cautelares mientras se surte el trámite de micro focalización, estas medidas tienen un margen de acción más limitado por las siguientes razones: (i) no cubren todo el abanico de derechos que sí cubren las medidas de protección (propiedad, posesión, ocupación y tenencia, tanto a nivel individual como colectivo)⁵³; (ii) por su naturaleza de medidas dirigidas a lograr la *reparación* tienen un universo de beneficiarios no sólo más estrecho que aquél que tiene acceso a las medidas de *protección*, sino que se requiere de la realización de un trámite más complejo ante los jueces especializados de restitución de tierras que el proceso administrativo previsto para la protección de predios⁵⁴.

⁵¹ Artículo 77, numeral 2, inciso (a), “en aquellos inmuebles en donde se haya solicitado las medidas de protección individual y colectivas relacionadas en la Ley 387 de 1997” se presume “que hay ausencia de consentimiento o de causa lícita en los contratos de compraventa y demás actos jurídicos mediante los cuales se transfiera o se prometa transferir un derecho real, la posesión o la ocupación sobre inmuebles”.

⁵² UARIV, *ibid*, *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*, pág. 18.

⁵³ En la sentencia T-565 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto), esta Corte señaló que: “ese instrumento tiene como finalidad garantizar los derechos que tiene el propietario, el poseedor, el mero tenedor y el ocupante de un bien inmueble que ha sido obligado a abandonar sus tierras por el desplazamiento forzado al que ha sido sometido, mediante el procedimiento diseñado que debe seguirse, orientado a proteger tales derechos patrimoniales, dependiendo de si la afectación es individual, colectiva o grupal o si se trata de una etnia (indígenas y afrodescendientes), buscando evitar la enajenación o transferencia a cualquier título de los mismos, mientras permanezca vigente la medida.”

⁵⁴ “El RUPTA tiene la funcionalidad de ser un mecanismo expedito, de carácter administrativo que permite la protección de los predios en riesgo. Es especialmente importante para los predios que carecen de formalización a través de un título de propiedad, pues justamente la inscripción en el registro les otorga esa protección”. Contraloría General de la República, *Observaciones a los informes presentados por el Gobierno en cumplimiento de las ordenes proferidas mediante Auto 094 del 26 de Marzo de 2015*, presentado en junio de 2015, pág. 13

A partir de estas consideraciones queda claro que si bien el trámite de las solicitudes de restitución de tierras que se encuentran a la espera de ser micro focalizadas tiene que realizarse respetando los principios de gradualidad y progresividad en el marco de la Ley 1448 de 2011, también es cierto que es necesario desplegar una actuación articulada que permita evaluar la necesidad de implementar medidas de protección individual y colectiva sobre los predios que se encuentran en zonas macro focalizadas que están a la espera de la micro focalización, en el marco de los procedimientos que se diseñaron y desplegaron con ocasión de la Ley 387 de 1997 y que se mantienen vigentes. El mismo Gobierno Nacional anunció en el 2011, como parte de los asuntos a ser ajustados para fortalecer las medidas de protección, lo siguiente: “se tiene previsto que a partir de la reglamentación de la Ley 1448 de 2011 se pueda aplicar la protección de forma estrechamente vinculada a la política de restitución a efectos de aplicar las medidas con carácter preventivo del despojo y abandono en las zonas en las cuales no está implementado el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas a la luz del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011”⁵⁵.

12. Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Incoder y a la Unidad de Restitución de Tierras⁵⁶, que respondan a las siguientes preguntas:

- (i) ¿Qué mecanismos han adoptado y que resultados han alcanzado en la articulación de las rutas de protección de predios -individual y colectiva- vía su inscripción en el RUPTA, con la política de restitución de tierras, de tal manera que se realice *una lectura de evaluación* que permita determinar, a partir de un procedimiento reglado y no discrecional, si se adopta o no una medida de protección de predios en relación con las solicitudes de restitución que se encuentran en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), mientras se surte el proceso de micro focalización?; (ii) En las zonas que han sido macro focalizadas, ¿cuántas medidas de protección individual y colectiva se han implementado? Diferenciar las medidas que se adoptaron con **anterioridad** a la expedición

⁵⁵ MADR, *ibid*, *Cumplimiento Auto 219 de 2011*, 08 de noviembre de 2011, pág. 11.

⁵⁶ Es cierto que la Unidad de Tierras no tiene dentro del marco funcional descrito en el artículo 105 de la Ley 1448 de 2011 “competencias relacionadas con la protección patrimonial de bienes abandonados a causa de la violencia, de conformidad con lo señalado en la Ley 387 de 1997 y demás normas que han reglamentado la política de protección patrimonial”. UARIV, *ibid*, *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*, pág. 9. No obstante, en tanto encargada de recibir y dar respuesta a las solicitudes de restitución, en el marco de sus competencias la Unidad de Tierras debe coordinar y concurrir con el Incoder en las acciones que permitan evaluar la procedencia de las medidas de protección en relación con las solicitudes de restitución que recaen sobre predios que no han sido micro focalizados. Lo anterior, toda vez que la coordinación y la concurrencia entre las autoridades públicas para alcanzar los fines del Estado presupone el respeto del ámbito de competencias de cada una. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reiterado que el principio de concurrencia es “un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad”. Ver sentencia C-889 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

de la Ley 1448 de 2011, aquellas que se adoptaron con **posterioridad** y si esas medidas se materializaron en la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria; **(iii)** Cuenta el Incoder, en tanto instancia “encargada de efectuar la administración de la información con relación a todas las solicitudes de medidas de protección [individuales] y medidas de protección colectivas”⁵⁷, con un inventario general de medidas de protección adoptadas históricamente que permita discernir cuáles se han levantado, por qué razón y qué procedimiento ha regulado su levantamiento?

13. La Defensoría del Pueblo señaló que en algunas de las zonas macro focalizadas no sólo se reproducen los patrones de despojo que ya han sido identificados por parte de las autoridades, algunos de los cuales quedaron recogidos en las presunciones de las que trata el artículo 77 de la Ley 1448, sino que se han presentado nuevos patrones que se articulan alrededor de estrategias violentas, judiciales, territoriales y sociales que todavía faltan por esclarecer⁵⁸. Esta Sala Especial, por lo tanto, va a solicitar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -en el marco del Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición (artículo 241 del Decreto 4800 de 2011)-, y a la Unidad de Restitución de Tierras, como parte de las gestiones y los procedimientos que ha venido realizando para evaluar la focalización de nuevas zonas en las que se pueda implementar la política de restitución, que respondan a las siguientes preguntas:

(iv) ¿Cuáles de las prácticas identificadas de despojo, que dieron origen a los supuestos del artículo 77 de la Ley 1448, encuentran que siguen vigentes en las zonas en las que no se ha implementado aún el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas?; **(v)** Como resultado de la caracterización y puntualización de los riesgos y/o amenazas que puedan afectar la política de restitución de tierras, ¿han identificado nuevos patrones de despojo en las zonas que todavía no han sido micro focalizadas?

14. Además de las condiciones de seguridad, la densidad del despojo es uno de los criterios para la aplicación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas (artículo 76 de la Ley 1448 de 2011). Es posible que, por lo tanto, algunos departamentos o regiones del país no cumplan a cabalidad con ninguno de tales requisitos, tal como ocurre con Arauca donde la magnitud del despojo o el abandono no es tan alta y persisten las condiciones de inseguridad⁵⁹. No obstante, en estos casos se siguen presentando solicitudes

⁵⁷ UARIV, *ibid*, *Informe del Gobierno Nacional sobre el Auto 094 De 2015 – Respuestas a las órdenes primera, segunda, tercera y cuarta, presentado en mayo de 2015*, pág. 7

⁵⁸ Defensoría del Pueblo, reunión sostenida el 7 de mayo de 2015 con funcionarios de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

⁵⁹ Ver Tabla 6.1-1 Número de solicitudes al registro de tierras despojadas y su distribución departamental. CSyM, *ibid*, *Primer informe*, 2014, pág. 164.

de restitución. Esta Sala Especial, por lo tanto, solicitará a la Unidad de Restitución de Tierras que responda a las siguientes preguntas:

(vi) ¿Cuenta con un inventario de las regiones en las que no se cumplen a cabalidad los requisitos definidos en el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011 pero en las cuales, no obstante, se presentan solicitudes de restitución de tierras?; (vii) ¿Cómo se van a tramitar estos casos?; (viii) ¿Cuenta con alguna estrategia para que las personas que elevaron solicitud de restitución en territorios en los cuales no se ha implementado el RTDAF, tengan claridad acerca de posibles criterios y/o fechas en las cuales van a ser micro focalizados, de tal manera que puedan formarse expectativas realistas acerca de su acceso al proceso de restitución de tierras, no las vean postergadas de manera indefinida y, de ser el caso, decidan acceder a otros mecanismos como las medidas de protección consagradas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios?

En mérito de lo expuesto, la suscrita Magistrada Presidenta (E) de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004,

RESUELVE

PRIMERO.- ORDENAR al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al INCODER y a la Unidad de Tierras, dar respuesta a las preguntas (i), (ii) y (iii) formuladas en la consideración 12. de la presente providencia, así como dar traslado de sus respuestas 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 esta información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad de Restitución de Tierras, dar respuesta a las preguntas (iv) y (v) formuladas en la consideración 13. de la presente providencia, así como dar traslado de sus respuestas 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 esta información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad de Restitución de Tierras dar respuesta a las preguntas (vi), (vii) y (viii) formuladas en la consideración 14. de la presente providencia, así como dar traslado de sus respuestas 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 esta información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

CUARTO.- 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 improrrogable 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.

QUINTO.- ORDENAR que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se comuniquen esta providencia al Ministerio del Interior, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al INCODER, a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

SEXTO.- 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.

Cumplase.

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

**Magistrada Presidente Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025
del 2004 (e)**

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General