

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL

Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Diego Andrés Molano Aponte

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada

Gerente

Myriam Hernández Sabogal

Consultora- Gerencia

Claudia Helena Mejía Fernández

Consultora de Calidad

Cielo Yasmín Piñeros Buitrago

Equipo Protección

Alba Lucía Zuluaga Langton

Vladimir Tafur Hernández

Efraín Cruz Gutiérrez

Sandra Milena Zorio Labrador

Equipo Formalización

Catalina Riveros Gómez

Sonia Uribe Kaffure

Liliana Andrea Giraldo Gómez

Equipo Reparación – Restitución

Jesús Ricardo Sabogal Urrego

Raquel Victorino Cubillos

Camilo Pardo Herrera

Equipo Jurídico

Luís Horacio Muñoz Criollo

Alcelis Coneo Barboza

Rodrigo Jesús María Arteaga de Brigard

Equipo Grupos Étnicos

Constanza Ussa Fernández

Eva María Rodríguez Díaz

Edwin Alexander Novoa Álverz

Equipo Análisis Territorial

Ivonne Astrid Moreno Horta

Guillermo López Pérez

Deivy Cristhian Ruiz Sepúlveda

Javier Fernando Ruiz Barreto

Equipo Monitoreo y Evaluación

Luis Alberto Clavijo Cuineme

Víctor Eduardo Serrato Lanuza

Mónica Delgado Hernández

José Reinaldo Santa

Equipo Comunicaciones

Doris Elena Alzate Gómez

María Patricia Villarraga Millán

Equipo Administración

Jaime Alberto Munevar Espitia

Betsy Solanyi Matiz Prado

Fabio Andrés Camargo Gualdrón

Kizzy Rayza Sorely Díaz Mateus

Martha Isabel Ortega Benavides

Elizabeth Moreno Fernández

Dora Patricia Durán León

Johana Catalina Forero Duarte

Secretaría Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio  
de la Población Desplazada

Gloria Esperanza Jaime Ortega

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

## Equipos Regionales

### Antioquia

Juan Antonio Espinosa Moreno  
Gloria Liliana Calderón Ramírez  
Javier Hernán Ayala Montero  
Nuris Isabel Guerra Pérez  
Gerty Andrea Román  
José del Carmen Seca Pauth

### Caribe (Atlántico, Bolívar, Córdoba, Magdalena y Sucre)

Álvaro Rafael Tapia Castelli  
Rodrigo José Torres Velásquez  
Eliana Margarita Vergara Martínez  
Elina María Rivero López  
Juan Carlos Gómez Mujica  
Yuly Marcela Rodríguez Mustafa  
Elvira Carolina Utría Camacho  
Gina Cristina Castro Díaz  
Yolima Margarita Escorcía Falcón

### Cesar - Guajira

Nelson Enrique Silva Niño  
Ervin Alfredo Orozco Suárez  
Lynn Jarnerys Badel Valera  
Ana Rosa Rodríguez Montero

### Centro (Bogotá, Cundinamarca y Meta)

María Juliana Gómez  
Raúl Emilio González Jaimes  
Jorge Alberto Urrego García

### Chocó

Mirla Valencia Dávila  
Adith Dorila Bonilla Martínez  
Fredy Díaz Córdoba  
Fanny Rosmira Salas Lennis  
Marco Antonio Rivas Hinostriza

### Nariño

Hernando Andrés Enríquez Ruiz  
Hans René Sáenz Cortés  
María Gines Quiñones Meneses

Silvia Valencia Pérez

María Leonora Solís  
Genny Helena Castillo Saavedra  
Piedad Del Socorro Tobar Cortes

### Norte de Santander - Arauca

Jorge Augusto Bonil Cubides  
José René García Colmenares  
María Elena Flórez Noriega  
Arellys Johanna Urbina Acevedo  
Rodrigo Rodríguez Figueroa  
Claudia Yolinel Becerra Pinilla

### Santander - Magdalena Medio

Mónica Johanna Rueda Rincón  
Guillermo Hernando Quintana Machado  
Andrea del Pilar Ordóñez Cañón  
María Stella Uribe Enciso

### Tolima - Huila

Lucy Estella Espitia Martínez  
Diana Esmeralda Herrera Patiño  
Freddy Humberto Sánchez Turmequé  
Néstor Iván Córdoba Chiriboga  
Diana Patricia Hernández Vera

### Valle - Cauca

Sergio Enrique Rodríguez Tovar  
Argemiro Astudillo Herrera  
Martha Lucía Medina Rosas  
Paola Andrea Zabala Parra  
María Fernanda Marcillo Patiño  
Luis Armando Ortiz  
Luz Adriana Cardozo Montealegre  
Julio Cesar Biojó

### Putumayo

Constanza del Pilar Carvajal  
David Fernando Narváez Gómez  
Martha Aracelly Castillo Bastidas  
Nidiana Amparo Medina Chamorro

El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL-, Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, y no refleja necesariamente los puntos de vista de los cooperantes que lo auspician. Esta publicación fue posible gracias a la financiación de: ACCION SOCIAL, Banco Mundial, ASDI, Comisión Europea, ACNUR, AECID y USAID. Se puede citar siempre que se indique la fuente.

**Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada**  
Cra. 10 No. 27 – 27, Edificio Bachué, Oficina 702 :: Tels.: (57 1) 5 99 8227, 5 66 1164, 5 66 1596  
Correo electrónico: [proyecttierras@cable.net.co](mailto:proyecttierras@cable.net.co) - [acomunicacionespptp@hotmail.com](mailto:acomunicacionespptp@hotmail.com)  
Bogotá Colombia, Diciembre de 2010

### **Coordinación Editorial, Diseño y Diagramación**

Área de Comunicaciones  
Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada - ACCION SOCIAL

### **Fotografía**

Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población desplazada - ACCION SOCIAL

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*



**La Protección de tierras  
y territorios para la  
salvaguarda de los  
derechos patrimoniales  
de las víctimas**

**Experiencia del  
Proyecto Tierras  
2003 - 2010**



*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

## INDICE

Introducción.

Antecedentes y contexto de partida de la protección patrimonial

1. Protección de bienes patrimoniales: obligaciones del estado colombiano y alcances de las medidas de protección
  - 1.1. Obligaciones del estado colombiano
  - 1.2. Objeto, alcances y utilidades de las medidas de protección patrimonial
2. Incidencia de la intervención del proyecto y resultados en la aplicación de las medidas de protección
  - 2.1 Desarrollo del enfoque de derechos con perspectiva poblacional diferencial en la protección patrimonial
  - 2.2 Desarrollos conceptuales, procedimentales y metodológicos
  - 2.3 Incidencia en la capacidad de respuesta institucional
  - 2.4 Empoderamiento de las comunidades sobre los derechos a la tierra y el territorio y su salvaguarda
  - 2.5 Resultados en la aplicación de las medidas de protección
  - 2.6 Coincidencia entre protección de tierras y territorios y expulsión de hogares 2.003 – 2.010.
3. Importancia de la protección patrimonial en escenarios de formalización y reparación – restitución.
  - 3.1 Formalización de tierras y territorios.
  - 3.2 Derecho a la reparación – restitución
4. Contribución de la protección en la identificación y caracterización de otros fenómenos relacionados con la tenencia de la tierra
  - 4.1 Compra ventas masivas y acumulación indebida de la tierra
5. Importancia de la continuidad de los procesos de protección
  - 5.1 En cuanto a la institucionalidad y el manejo de la información
  - 5.2 Sobre los riesgos que implica el levantamiento de las medidas de protección patrimonial
  - 5.3 Obligaciones de protección ante situaciones de riesgo y ocurrencia de desplazamientos



*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

## PROTECCIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS DE LA POBLACION VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA Y EL DESPLAZAMIENTO

### INTRODUCCIÓN:

#### ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE PARTIDA DE LA PROTECCIÓN PATRIMONIAL

La expedición de la Ley 387 de 1.997 proporcionó al Estado Colombiano un marco normativo integral para atender a la población víctima de la violencia y del desplazamiento forzado; no obstante, en el ámbito particular de la protección de derechos sobre tierras y territorios abandonados o en riesgo de estarlo, hacer efectivos los mandatos de dicha Ley ha exigido al conjunto de instituciones facultadas enfrentar grandes desafíos en torno a varios aspectos críticos como son: i) la magnitud y dinámica del desplazamiento forzado, ii) la distribución y uso de las tierras, iii) la informalidad en la tenencia y iv) la información y administración de tierras rurales.

La puesta en marcha en 2.003 de la primera fase del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, como iniciativa de la entonces Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, partió de la caracterización de este conjunto de variables encontrando entre otros los siguientes resultados, que constituyeron en su momento el contexto de partida para su implementación:

- A diciembre de 2.004 las personas en situación de desplazamiento inscritas en el Registro Único de Población Desplazada sumaban 1'883.185, distribuidas en 1.070 de los 1.119 municipios del país. (RUPD; Dic. 2004).
- Entre 1996 y 1999 según datos de Codhes, 3.057.795 hectáreas habían sido abandonadas; solo en el último año, 54.385 hogares habrían abandonado 1.480.493 hectáreas (Codhes; 2003)

- En el Registro Único de Predios se encontraban ingresadas 150.267 has, pertenecientes a 4.313 hogares, con un promedio por familia de 34.8 hectáreas (INCODER: junio 2003)
- El móvil del desplazamiento forzado y el abandono y/o despojo de tierras es fundamentalmente el control de las tierras, símbolo poder económico y socio-político, control territorial militar y de tráfico ilegal. (Narcotráfico concentra 4.4 millones de hectáreas. Se da contra-reforma agraria, se eleva la concentración tierra. Contraloría General de la República, 2000).
- 35,8% del total de Folios de Matrícula Inmobiliaria de 77 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sistematizadas para entonces, presentaban anotaciones de transferencia de dominio no válidas; se evidenciaba también la existencia de 3.381.120 predios en la informalidad. (Superintendencia de Notariado y Registro - SNR; 2004.)
- Con relación al estado de la información registral, de 192 Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos en el país, 113 manejaban los Folios de Matrícula Inmobiliaria de forma manual, lo que dificultaba la consulta y cruce de datos con las bases catastrales. (SNR, Abril de 2004.)
- Tan sólo 19,9% del área rural total del país contaba con formación catastral actualizada para el momento, el 43,6% no estaba actualizada y un 36,5% no contaba con información catastral (Artículo 18, Resolución 2555 de 1988, IGAC.)
- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, encargado de alimentar el entonces Registro Único de Predios, no contaba con bases de datos sistematizadas sobre las tierras rurales del país que, con respecto a sus nuevas obligaciones en protección, facilitarían sus labores de cruce en lo relacionado con tierras de la Nación.

Considerando este contexto de partida los retos del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio han gravitado desde entonces en torno a este tema, en los siguientes aspectos: i) Diseñar y validar procedimientos y herramientas para viabilizar la protección de las tierras y territorios tanto con las instituciones, como entre las comunidades, ii) Movilizar la institucionalidad con competencias para que asuma de manera cada vez más eficiente sus responsabilidades en el tema, iii) Generar metodologías para facilitar el acercamiento a las comunidades en función de la divulgación y la aplicación de las medidas de protección y iv) Generar estrategias para adelantar la intervención en medio del conflicto.



## 1. PROTECCIÓN DE BIENES PATRIMONIALES: OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO Y ALCANCES DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

### 1.1 OBLIGACIONES DEL ESTADO COLOMBIANO

El marco normativo de la protección de tierras y territorios abandonados o en riesgo de serlo a causa de la violencia, encuentra su primer sustento legal en la Ley 387 de 1997, que de forma general establece obligaciones al Estado colombiano para atender a la población víctima del conflicto armado y del desplazamiento forzado, entre ellas, el desarrollo de acciones para proteger a la población de actos arbitrarios contra la vida, integridad y bienes patrimoniales.

Sobre el particular, la **Ley 387 de 1997** estipula como objetivos:

**“Artículo 10°.-** De los objetivos. Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes entre otros: (...)

4. *Crear y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada para garantizar la investigación de los hechos, la restitución de los derechos vulnerados y la defensa de los bienes afectados.*

Igualmente, la Ley contempla la protección patrimonial desde un componente de prevención frente a hechos que puedan generar desplazamiento forzado. En cuanto a ello el articulado dicta:

**Artículo 14°.-** De la prevención. Con el objeto de prevenir el desplazamiento forzado por la violencia, el Gobierno Nacional adoptará entre otras las siguientes medidas: (...)

3. *Desarrollar acciones para evitar la arbitrariedad, discriminación y para mitigarlos riesgos contra la vida, la integridad de las personas, y los bienes patrimoniales de la población desplazada.*

A su vez, para efectos de brindar atención a las víctimas del desplazamiento forzado, el componente sobre la atención humanitaria de emergencia señaló la obligación de prestar protección a la persona en situación de desplazamiento forzado y a sus bienes patrimoniales.

**Artículo 15°.-** De la Atención Humanitaria de Emergencia. (...) Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la

*creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamental del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.*

Teniendo en cuenta que la obligación de proteger a las víctimas del desplazamiento forzado debía surtirse mediante la acción interinstitucional, la Ley 387 de 1997 precisó preliminarmente las competencias para llevarla a cabo a fin de evitar la dispersión y una inadecuada aplicación de los mandatos. En lo que a protección patrimonial se refiere la norma señala:

**Artículo 19°.-** De las instituciones. Las instituciones comprometidas en la Atención Integral a la Población Desplazada, con su planta de personal y estructura administrativa, deberán adoptar a nivel interno las directrices que les permitan prestar en forma eficaz y oportuna la atención a la población desplazada, dentro del esquema de coordinación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Las instituciones con responsabilidad en la Atención Integral de la Población Desplazada deberán adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. *El Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora, adoptará programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación, de tierras, en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dado prelación a la población desplazada.*

*El Incora llevará un registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informará a las autoridades competentes para que procedan a 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. (Resaltado fuera de texto)*

*En los procesos de retorno y reubicación de desplazados por la violencia, el Gobierno Nacional dará prioridad a éstos en las zonas de reserva campesina y/o en aquellos predios rurales que hayan sido objeto de la acción de extinción de dominio mediante sentencia administrativa o judicial.*

*El Instituto Agropecuario de la Reforma Agraria establecerá un programa que permita recibir la tierra de personas desplazadas a cambio de la adjudicación de otros predios de similares características en otras zonas del país.*

*El Fondo Agropecuario de Garantías otorgará garantías del 100% a los créditos de los proyectos productivos de los desplazados.”*

Los apartes normativos mencionados anteriormente han sido el pilar fundamental de la protección patrimonial, sin embargo, el artículo 19 es de suma importancia para su aplicación en la medida en que es el sustento para el desarrollo y consolidación del Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, que para su eficaz operatividad ha requerido del concurso interinstitucional de las entidades que tienen competencias en la protección patrimonial.

De igual forma, el artículo 7° de la Ley 387 de 1997 fundamenta la creación de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada cuyas funciones fueran reglamentadas por el Decreto 2569 de 2000. Entre ellas se enumeran:

**“Artículo 30. Convocatoria de los Comités. Los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, deberán ser convocados en los siguientes eventos:**

1. Cuando exista amenaza inminente de desplazamiento.
2. Cuando exista desplazamiento dentro de la misma entidad territorial o hacia una distinta.
3. Cuando se produzcan desplazamientos masivos, entendido como tal, el desplazamiento conjunto de diez (10) o más familias o de cincuenta (50) o más personas.
4. Cuando se produzca en una entidad territorial la recepción de población desplazada.(...)

**Artículo 31. Funciones de los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En ejecución de las acciones jurídicas y asistenciales que les atribuye la Ley 387/97, los Comités municipales, distritales y departamentales para la Prevención del Desplazamiento Forzado y la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, desarrollarán funciones en prevención del desplazamiento forzado y en atención integral de la población desplazada.**

**ARTICULO 32. Funciones De Los Comités En Prevención Del Desplazamiento Forzado. Son funciones preventivas de los Comités en materia de desplazamiento forzado, entre otras, las siguientes:**

1. Recopilar información y evaluar constantemente los hechos que constituyan o puedan llegar a constituir situaciones generadoras de desplazamiento. (...)
4. Adelantar las acciones jurídicas que permitan minimizar o erradicar las situaciones de desplazamiento. (...)
6. Solicitar el concurso de las autoridades nacionales, departamentales y locales competentes, para la atención oportuna y prevención o atención a situaciones susceptibles de generar un desplazamiento.

**Artículo 33. Funciones de los Comités de Atención Integral de la Población Desplazada. Son funciones de los Comités en atención integral de la población desplazada, entre otras, las siguientes:**

1. Recolectar, en los desplazamientos masivos, la información de la población desplazada e iniciar los trámites para su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada.”(...)
4. Preparar el plan de contingencia en el que se incluyan las partidas presupuestales necesarias para la prevención, atención integral y protección de la población desplazada por la violencia. Dicho plan de contingencia debe ser revisado cada seis (6) meses, salvo que las circunstancias impongan una revisión anterior.
5. Preparar los informes sobre las acciones que se han emprendido y su resultado; los recursos disponibles y los solicitados a las autoridades locales, regionales y nacionales; las necesidades de formación y capacitación del personal necesario para brindar asistencia y protección a los que se encuentran en la condición de desplazados.”
6. Coordinar y llevar a cabo procesos de retorno voluntario o reubicación en condiciones dignas y seguras.

Con el fin de viabilizar la atención estatal frente a los desplazamientos masivos, la Ley 387 de 1997, especialmente su artículo 19, fue reglamentado por el **Decreto 2007 de 2001.**

Dicho Decreto amplió las responsabilidades de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada al señalar la obligación de emitir una declaratoria sobre una zona de su jurisdicción cuando existan hechos que hayan causado desplazamiento forzado o que puedan llegar a generarlo, y así mismo, la de elaborar un informe sobre los predios rurales – Informe de Derechos sobre Predios y Territorios – IDPT que se encuentran dentro de las zonas declaradas, en el que se deberá:

**Artículo 1°. (...)** “1. identificar a los propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, ubicados dentro de la respectiva zona de desplazamiento, estableciendo en lo posible, el período de vinculación de cada uno de ellos con el respectivo inmueble” y sus características básicas. (...) “Este informe, una vez avalado por el Comité, constituye prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas.”

Igualmente, puntualizó responsabilidades a las entidades que ya tenían competencias en la protección en el marco de las Rutas Colectiva e Individual de Protección Patrimonial. En el caso del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, indicó que éste deberá abstenerse de titular terrenos baldíos en zonas con declaratorias a excepción de los ocupantes que ejerzan o hayan ejercido dicha calidad en tales áreas, e iniciar procesos de titulación preferente a favor de los ocupantes identificados en el IDPT:

**Artículo 1º.** (...) “3. Solicitar al Incora, abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, a solicitud de personas distintas de aquellas que figuran como ocupantes en el informe avalado por el Comité a que se refiere el numeral 1 del presente artículo.”

**Artículo 3º** “En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el Incora iniciará los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha, en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en determinada región, como estrategia de prevención. Para tal efecto, tomará en cuenta el informe sobre propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes debidamente avalado por el respectivo Comité de Atención a la Población Desplazada.”

De igual forma señaló las responsabilidades para la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las notarías de todo el territorio nacional, cuya función registral y notarial deberá redundar en la efectiva protección de propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores, y en la salvaguarda de la libre voluntad de disposición de los bienes afectados por el desplazamiento forzado<sup>1</sup>.

Finalmente, el Decreto 2007 de 2001 estableció la obligación de otras entidades, tales como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, los catastros descentralizados, alcaldes municipales, Procuradores Judiciales, Ambientales y Agrarios, Registradores de Instrumentos Públicos, y las Umatas, en la elaboración del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios.

Por su parte, el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, expedido por el Decreto 250 de 2005, reafirma la obligación de brindar protección patrimonial por parte de los Comités de Atención a la Población Desplazada, del INCODER,

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Red de Solidaridad Social (Hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCIÓN SOCIAL). Dicha protección, ordena el Decreto, debe realizarse a partir de la aplicación de la Ruta de Protección Individual y la Ruta de Protección Colectiva.

## El Decreto 250 de 2005 señala:

“F. Protección de bienes:

Con el propósito de proteger los bienes patrimoniales de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento, mediante el aseguramiento jurídico e institucional de los bienes afectados y el fortalecimiento del tejido social comunitario, se desplegarán las siguientes acciones:

1. Consolidar la red institucional de protección de bienes patrimoniales, con el fin de articular los procedimientos, mecanismos e instructivos que pongan en práctica lo preceptuado en el Decreto 2007 de 2001.
2. Como medida de protección de los bienes rurales abandonados por la violencia, estos serán inscritos en el Registro Único de Predios con el objeto de que las autoridades competentes procedan a impedir cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de estos bienes.
3. Asegurar la protección individual de predios a quienes acrediten la propiedad, aplicando los instrumentos desarrollados para tal efecto.
4. Afianzar la protección de carácter colectivo, para lo cual los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada, emitirán la declaratoria de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado por la violencia, aplicando las herramientas contenidas en el Manual General de Procedimientos y guías en desarrollo del Decreto 2007 de 2001.
5. Proceder administrativa y jurídicamente a la protección de los bienes abandonados o en riesgo de serlo, acatando las directrices impartidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.
6. Elaborar los informes por parte de los Comités de Atención a la Población Desplazada, con base en los registros completos de los predios rurales y la cartografía disponible sobre las zonas objeto de la declaratoria, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi suministrará la información pertinente. (...)
10. Desplegar acciones dirigidas a operar las herramientas y mecanismos de protección de bienes patrimoniales, con el fin de

1 Artículos 1º, 2º y 4º Decreto 2007 de 2001

*fortalecer las condiciones de arraigo de la población en riesgo y mitigar el efecto del desplazamiento sobre la pérdida y abandono de los bienes de los desplazados.”*

De acuerdo con los numerales transcritos, y conforme a la función de coordinadores del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD que le confiere el artículo 1º del Decreto 2569 de 2000 a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – ACCION SOCIAL, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada elaboró el Manual General de Procedimientos para la protección de los derechos sobre bienes inmuebles de la población en riesgo de desplazamiento y desplazada, que contiene las Rutas de Protección Individual y Colectiva, desarrolladas con la Red Interinstitucional de Protección y ajustadas a los cambios normativos para su adecuada aplicabilidad en el marco del Comité Técnico Interinstitucional de Protección<sup>2</sup>.

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional ha realizado aportes significativos para la interpretación de la normatividad sobre atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado y la protección patrimonial. En especial son de resaltar los siguientes fallos:

### **Sentencia SU-1150 de 2000.**

Por medio de este fallo, la Corte señaló las múltiples violaciones a los derechos fundamentales que se generan a causa del desplazamiento forzado en los siguientes términos:

*“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado aparea una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.*

*El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.*

*De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad.*

*Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.”*

### **Sentencia T-327 de 2001.**

Esta providencia señala que el desplazamiento forzado se debe entender como una situación de hecho, y por lo tanto, las bases de datos del Estado no otorgan dicha condición. El fallo sentenció:

*“El desplazamiento forzado por ser una situación de hecho no necesita, como requisito indispensable para adquirir la condición de desplazado ser declarado por ninguna entidad ni pública ni privada para configurarse. Cuestión diferente es el hecho de que el Gobierno haya establecido un procedimiento para incluir a la población en un Registro Nacional de Población Desplazada, que reglamenta el acceso a las ayudas contempladas (ayuda inmediata, atención humanitaria de emergencia y programas de retorno, reasentamiento o reubicación), mas no es un mecanismo que pretende dar una declaración indebida a una situación de hecho.”*

### **Sentencia T-268 de 2003.**

La Honorable Corte Constitucional ordenó que la atención al desplazamiento forzado debe regirse por los principios de favorabilidad y de prevalencia del derecho sustancial sobre la forma:

*“Además de la aplicación de los Principios Rectores, del principio de favorabilidad y de una correcta interpretación de las normas nacionales sobre desplazamiento interno, es necesario decir que cualquier duda que surgiere sobre la inclusión del desplazamiento entre la misma ciudad dentro del desplazamiento interno, también se resuelve teniendo en cuenta que en el Estado Social de Derecho prevalece el derecho material sobre el derecho formal.”<sup>3</sup> (...)*

*“La Corte Constitucional considera que debe actuarse de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos.”*

2 Instancia técnica conformada por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, y cuenta con el acompañamiento de la Procuraduría Judicial, Ambiental y Agraria. Al interior del Comité se construyen las herramientas técnicas y programáticas necesarias para la operatividad de las medidas de protección patrimonial y así mismo, se discuten y concertan soluciones a la aplicación de las mismas.

3 Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón

## Sentencia T-025 de 2004.

Este fallo es considerado la sentencia hito sobre desplazamiento forzado<sup>4</sup>. Mediante este pronunciamiento, la Honorable Corte Constitucional declaró que la situación del desplazamiento forzado en Colombia constituía en un “estado de cosas inconstitucional” debido a que este genera una vulneración sistemática, permanente y masiva a los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado. Conforme a ello, señaló la obligación de las autoridades del orden nacional y territorial de emprender acciones tendientes a solucionar estructuralmente el problema.

Igualmente, en cumplimiento de la misión de realizar monitoreo a las órdenes impartidas, la Honorable Corte Constitucional ha emitido una serie de autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, por medio de las cuales ha orientado el desarrollo de la política pública en materia de atención integral al desplazamiento forzado.

Para efectos de la protección patrimonial los autos de relevancia son los siguientes:

- **Autos de seguimiento 092 y 237 de 2008**, mediante los cuales se ordena implementar un programa de titulación, acceso, protección y restitución de tierras para las mujeres desplazadas.
- **Auto de seguimiento 004 de 2009**. Ordena la protección de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos indígenas que se encuentran en riesgo o en situación de desplazamiento forzado, mediante la implementación de planes de salvaguarda por parte los ministerios que tengan las competencias para llevarlos a cabo.
- **Auto 005 de 2009**. Ordena proteger los derechos fundamentales de las poblaciones afrodescendientes y poner en marcha la ruta de protección de los territorios étnicos diseñada por el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada – ACCIÓN SOCIAL.
- **Auto 008 de 2009**. Ordena reformular la política de tierras, así como la de Verdad, Justicia y Reparación a la población víctima de desplazamiento forzado.

## Sentencia T-1037 de 2006.

La importancia de esta sentencia radica en que la Honorable Corte Constitucional tuteló el derecho que tienen

las personas en situación de desplazamiento forzado a proteger los derechos que ejercen sobre los bienes urbanos abandonados a causa de la violencia. Para tal efecto, señaló que las alcaldías municipales deben prestar su concurso para la efectiva protección patrimonial.

## Sentencia T-821 de 2007.

En este fallo, la Honorable Corte Constitucional señaló que la reparación es un derecho fundamental y que para su goce efectivo la protección patrimonial juega un papel determinante. Al respecto, la providencia sostuvo:

*“Dado que la Corte ha podido advertir que no existe una política destinada a asesorar a las personas que se ven obligadas a desplazarse, sobre los mecanismos de protección de sus bienes, y que tal protección es necesaria para satisfacer el derecho fundamental a la reparación integral de estas personas, ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en esta tarea.” (Resaltado fuera de texto)*

Igualmente, reiteró que los principios Deng deben aplicarse en la atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado por cuanto hacen parte del bloque de constitucionalidad, y bajo el mismo argumento, hizo lo propio frente a la aplicación de los principios Pinheiro.

*“En este sentido no sobra recordar que cualquier política que se adopte debe tener en cuenta las directrices contenidas en el bloque de constitucionalidad. En particular las que surgen de los principios Rectores de los Desplazamientos Interno (los llamados principios Deng), y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las Personas desplazada, que han sido mencionados.”*

<sup>4</sup> Por medio de éste, la Honorable Corte Constitucional acopió 108 expedientes dentro de los cuales obraban como accionantes 1150 núcleos familiares integrados por mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afrodescendientes y adultos mayores que acudieron a la acción de tutela con el fin de hacer valer sus derechos fundamentales vulnerados a causa del desplazamiento forzado.

## 1.2 OBJETO, ALCANCES Y UTILIDADES DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL

Sustentadas en el cuerpo normativo descrito, las medidas de protección patrimonial a través de las de tres rutas diseñadas por el Proyecto con la institucionalidad competente (Individual, Colectiva y Étnica), se han dispuesto para identificar y salvaguardar los derechos y vínculos que sobre las tierras y territorios han ejercido propietarios, poseedores, ocupantes y tenedores, se encuentran en riesgo o ya se han visto forzados a abandonar sus bienes a causa de la violencia y el desplazamiento forzado.

En el caso de propietarios, la medida de protección busca ampara la voluntad de disposición de los titulares de derechos sobre estos bienes, previniendo que no se puedan adelantar transacciones sin su consentimiento. Para poseedores, ocupantes y tenedores, la medida busca publicitar los vínculos que se han ejercido sobre los mismos. Además de este carácter preventivo del despojo que tiene la protección, toda la información relativa a la aplicación de las medidas protección de derechos y vínculos con la tierra y los territorios reposa en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUP-TA, a fin de dejar constancia, en cualquier caso, sobre su existencia y ejercicio, con carácter probatorio.

Adicionalmente, la normativa establece la obligación del Estado, derivada de la protección patrimonial, de adelantar procesos de titulación preferente para los ocupantes de baldíos protegidos, asesorar los procesos de pertenencia o reivindicatorios de dominio a favor de los poseedores protegidos, así como velar por el acceso a tierras para los tenedores que cuenten con medidas de protección.

En el caso del derecho fundamental al territorio de los grupos étnicos, se refuerza el carácter de imprescriptible, inembargable e inalienable de los resguardos de los pueblos indígenas y los territorios colectivos de comunidades negras, se identifican las afectaciones sobre estos<sup>5</sup> y se caracterizan los derechos de ocupación o posesión que se han ejercido ancestralmente sobre aquellos territorios aún no reconocidos, para que se avance en procesos de constitución, saneamiento y alindamiento pendientes, con el fin de garantizar los derechos territoriales consagrados en la normatividad.

Cabe mencionar que las medidas de protección no son permanentes ni tienen una aplicación indefinida en el tiempo. Su duración y terminación obedece, en primer

lugar, a que cesen las situaciones o hechos de violencia o desplazamiento forzado que llevaron a su implementación; en segundo lugar, a garantizar el tiempo prudencial en el que sea posible el cumplimiento de obligaciones del Estado que se desprenden de su aplicación. Atendiendo lo anterior se han establecido los mecanismos para realizar las solicitudes de enajenación y transferencia de derechos cobijados por las declaratorias, o levantamientos totales o parciales de las mismas, en cabeza de las autoridades locales y regionales, que contemplan como requisito el monitoreo permanente de las circunstancias que originaron su aplicación y con base en esto la valoración positiva de su evolución, en el caso de la ruta colectiva de protección. Así mismo, se contempla el mecanismo de solicitud de cancelación de la medida de protección por parte del titular del derecho protegido, en el caso de la ruta individual.

En suma, entre las utilidades que se desprenden de la aplicación de las medidas de protección y su ingreso al RUP-TA, como obligaciones del Estado, cabe mencionar:

- Son un medio probatorio para aportar en procesos policivos, penales, judiciales o administrativos con fines de formalización, reparación y restitución de las tierras y los territorios, en aquellos casos en los que la población ha visto afectadas sus relaciones de tenencia o sus derechos sobre tierras y territorios a causa de la violencia.
  - Son un instrumento para exigir el reconocimiento de la ocupación sobre predios baldíos de la nación y con ello, la acumulación de el periodo de ocupación material y el tiempo de abandono, a fin de acceder al procedimiento administrativo de titulación de baldíos (Decreto 2007 de 2001, Art. 7).
  - Se constituye como un instrumento mediante el cual no se interrumpe el término de prescripción de los poseedores sobre los inmuebles abandonados, y así mismo, para que el Ministerio Público adelante las acciones judiciales y/o administrativas a que haya lugar a favor del poseedor. (Ley 387 de 1997, Art. 27)
  - Son un instrumento para acceder a los programas y procedimientos especiales de titulación de baldíos que debe iniciar el INCODER dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se profiera la declarato-
5. De conformidad con lo establecido en la orden quinta del Auto 005 de 2009, las afectaciones se dan por el desarrollo de mega-proyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria en donde se involucran territorios ancestrales.

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

- ría de desplazamiento o de riesgo de desplazamiento forzado.
- Son un medio para posibilitar, en el caso de tenedores, la prelación en los procesos de acceso a tierras que adelante el INCODER (Decreto 2007 de 2001, Parágrafo Art. 7).
- Son elemento probatorio para demostrar la fuerza mayor que ocasionó el incumplimiento de los contratos (créditos, impuestos, etc.) que dieron origen a la tenencia del predio que debió ser abandonado a causa de la violencia.



## 2. INCIDENCIA DE LA INTERVENCIÓN DEL PROYECTO Y RESULTADOS EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

### 2.1. DESARROLLO DEL ENFOQUE DE DERECHOS CON PERSPECTIVA POBLACIONAL DIFERENCIAL EN LA PROTECCIÓN PATRIMONIAL

En todos los desarrollos y estrategias adelantados por el Proyecto, se ha partido del Enfoque de Derechos desde el cual se entiende que los derechos son universales y están ligados a deberes; esto es, hay personas y grupos que son titulares de derechos (ciudadanos) y personas que son portadoras de obligaciones (el Estado): desde los ciudadanos los derechos se ejercen, se reivindican; desde el Estado se respetan, se protegen, se garantizan, se cumplen.

Mediante la aplicación de este enfoque se busca, de una parte, el empoderamiento de los ciudadanos, fortalecer las capacidades de los individuos para la exigibilidad y el ejercicio de los derechos, y de otro lado, robustecer la capacidad de respuesta del Estado para cumplir con sus obligaciones; lo que implica la participación activa de los titulares de derechos y la rendición de cuentas de los portadores de obligaciones.

Puesto que el Enfoque de Derechos parte de la universalidad, la igualdad y la no discriminación, de ello se desprende la promoción de acciones preferenciales hacia los grupos vulnerables o excluidos de la sociedad. Es así como el Proyecto desde sus inicios, partiendo de un enfoque de derechos, ha desarrollado acciones que abarcan la formulación y diseño de conceptos, instrumentos, procedimientos, mecanismos, herramientas informáticas, propuestas normativas y estrategias pedagógicas, orientadas a garantizar la protección efectiva de los derechos de hombres, mujeres y comunidades étnicas sobre las tierras y territorios despojados, abandonados o en riesgo de abandono.

En este orden de ideas el Proyecto ha buscado fortalecer la capacidad de respuesta institucional, mediante acciones de divulgación, capacitación, asesoría técnica y búsqueda de consensos con las instituciones e instancias que de acuerdo con la norma tienen responsabilidad en

la protección, para el diseño y aplicación de los procedimientos requeridos.

En el mismo sentido ha empleado diferentes medios para empoderar a las comunidades en el reconocimiento de los derechos que ejercen sobre tierras y territorios, en la utilización de los mecanismos y rutas existentes para protegerlos, estimulando su vinculación a los procesos de protección, para la complementación de la información y el seguimiento a la actuación institucional.

Es así como el Proyecto ha definido una serie de principios y estrategias que le han permitido centrar la labor de formación, asesoría y acompañamiento a las autoridades territoriales, entidades con competencias y líderes e integrantes de comunidades afectadas por la violencia y el desplazamiento forzado para adelantar los procesos de protección desde el enfoque de derechos con perspectiva poblacional diferencial, de manera participativa.

Estas estrategias se encuentran orientadas al empoderamiento de las comunidades para la exigibilidad de sus derechos en materia de protección patrimonial, al fortalecimiento de las autoridades e instancias con competencias en la protección patrimonial para la apropiación de los procedimientos y herramientas dispuestas para efectuar dicha protección, mostrando las ventajas que conlleva el realizar la protección de forma participativa con las comunidades, así como en el estrechamiento de los vínculos y de la interrelación instituciones - comunidades para la protección de los derechos patrimoniales.

Poner en práctica el enfoque de derechos en la protección patrimonial, en el contexto de conflicto del país, significa entonces una oportunidad para avanzar en el afianzamiento de la gobernabilidad y el fortalecimiento del ejercicio de ciudadanía, partiendo de que se trabaja con una población víctima del conflicto y el desplazamiento a la que se le han conculcado prácticamente todos sus derechos.

#### 2.1.1. Principios:

- La interacción con las comunidades, parte de reconocer a hombres y mujeres como sujetos de derechos,

que tiene una apropiación diferenciada en la tenencia de la tierra.

- Se promueve el reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos colectivos de derechos, frente a los cuales existe la consideración del territorio como derecho fundamental.
- La protección del derecho a la tierra es vital para la población rural en riesgo y situación de desplazamiento, no sólo por su significado económico y para la supervivencia, sino además por la construcción de territorialidad y los vínculos sociales que se tejen.
- La protección de las tierras y territorios comporta entonces, la posibilidad de resguardar o recuperar el patrimonio económico, social y cultural.
- El trabajo conjunto con las instituciones para llegar con respuestas integrales y complementarias a la protección, contribuye al afianzamiento de la gobernabilidad.
- La consolidación del abordaje de las diferentes actividades de protección bajo el enfoque de derechos, contribuye con los procesos de construcción de ciudadanía.

### **2.1.2 Estrategias de trabajo derivadas:**

- La interacción con las instituciones y las comunidades, a través de procesos de divulgación, capacitación y acompañamiento, es una oportunidad pedagógica para apropiarse y ejercer los derechos por parte de estas últimas y no solamente para movilizarlas en función de obtención de la información.
- Es necesario desarrollar estrategias, acciones y herramientas para ampliar la participación de las mujeres y los grupos étnicos, reconociendo sus particularidades en la apropiación territorial y con respecto a los procesos de protección.
- Se requiere enfatizar la puesta en marcha de estrategias y acciones que conduzcan a ampliar la participación y representación de la población en riesgo de desplazamiento y de las autoridades étnicas, en las sesiones de Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada - CTAIPD y Mesas de trabajo orientadas a la protección.
- No obstante el significado preventivo que cobra el trabajar en escenarios de inminencia de riesgo de

desplazamiento, es prioritario proteger los derechos de la población desplazada que ya ha abandonado y/o ha sido despojada de sus tierras, para posibilitar su restitución.

- Cobra importancia el afianzamiento de alianzas con instituciones y organizaciones, no solamente para lograr la amplia participación de las comunidades en el proceso de protección, sino además en el propósito de avanzar en una atención más integral, complementaria a la protección y bajo unos parámetros mínimos de seguridad.
- La divulgación de los efectos y el alcance de la protección de los diferentes derechos sobre la tierra y los territorios entre las comunidades, debe orientarse desde la perspectiva de derechos con enfoque poblacional diferencial, y bajo la perspectiva de su utilidad en los procesos de reparación.

## **2.2 DESARROLLOS CONCEPTUALES, PROCEDIMENTALES Y METODOLÓGICOS**

Los desarrollos conceptuales adelantados por el Proyecto partiendo de las obligaciones normativas abarcan, además de las definiciones que se describen a continuación en función de las rutas diseñadas, las construcciones arriba ya presentadas en torno al objeto, utilidades y alcances de la protección patrimonial, así como la interpretación del enfoque de derechos con perspectiva poblacional diferencial adaptado a la salvaguarda de los bienes patrimoniales.

En cuanto a los desarrollos procedimentales, la protección de los derechos sobre las tierras y los territorios de la población víctima de la violencia y el desplazamiento se realiza mediante tres rutas: La Ruta Individual, la Colectiva y la Étnica, todas ellas diseñadas y validadas por el Proyecto.

### **2.2.1. La Ruta Individual:**

Opera a partir de la solicitud presentada ante el Ministerio Público por la persona que ha tenido que abandonar un predio a causa de la violencia y del desplazamiento forzado. La solicitud es enviada al INCODER (Subgerencia de Tierras Rurales) que procede a radicarla e ingresar la información preliminar contenida en el formulario de solicitud en el Registro Único de Predios y

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

Territorios Abandonados – RUPTA<sup>6</sup>. Posteriormente, el INCODER acopia la información que permita individualizar física y jurídicamente el predio a proteger, principalmente del IGAC o Catastros Descentralizados y de sus propias bases de datos; y remite el formulario y la información acopiada a la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para anotar la medida de protección en el Folio de Matrícula Inmobiliaria o negarla explicando las causas. Una vez surtido dicho trámite, la ORIP remite a la Superintendencia de Notariado y Registro copia del formulario y de la constancia de inscripción o de la nota devolutiva para el ingreso de dicha información al RUPTA.

## 2.2.2 La Ruta Colectiva:

Es responsabilidad de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada - CTAIPD y opera cuando existen situaciones de riesgo inminente de desplazamiento o cuando éste ya ha ocurrido, ante lo que debe emitir una declaratoria de Inminencia de Riesgo de Desplazamiento, de Desplazamiento Forzado, o Mixta (se presentan las dos situaciones), mediante acto administrativo motivado, con el que se inicia la protección de los derechos sobre los predios y territorios de la zona determinada. A partir de ello debe elaborar un Informe de Derechos sobre Predios y Territorios que identifica a los propietarios, poseedores, tenedores, ocupantes y comunidades étnicas ubicadas en la zona cobijada por la declaratoria, describiendo las características básicas de los inmuebles y territorios y, en lo posible, el periodo de vinculación del titular con estos<sup>7</sup>.

El procedimiento para elaborar estos informes contempla: i) Acopio y cruce de la información suministrada por las instituciones<sup>8</sup>; ii) Recolección de información comunitaria de la zona protegida<sup>9</sup>; iii) Cruce de la información institucional y comunitaria, para la consolidación y producción final del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios; iv) Consolidación del Informe, el cual se comunica a las instituciones y se socializa con la comunidad, a fin que conozca los resultados obtenidos (cobertura de la zona protegida y derechos incluidos en el Informe), las utilidades de la protección (acciones institucionales derivadas y beneficios para los titulares de derechos) y la indispensable participación comunitaria en el seguimiento y control a la gestión institucional, así como en el monitoreo de las condiciones de seguridad de la zona para intervenir en la decisión de levantamiento parcial o total de la declaratoria; y v) el aval del Infor-

me de Derechos sobre Predios y Territorios por parte del Comité correspondiente mediante acto administrativo motivado y su respectiva notificación a las comunidades e instituciones con competencias en la protección patrimonial.

## 2.2.3. La Ruta Étnica:

Es un mecanismo especial de protección que contribuye a la salvaguarda de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades negras vulnerados o en riesgo de vulneración a causa de la violencia y/o de los impactos negativos por la construcción y/u operación de mega-proyectos económicos de monocultivos, explotación minera, turística o portuaria (de acuerdo con lo establecido en la orden quinta del Auto 005 de 2009 expedido por la Honorable Corte Constitucional).

De conformidad con los procedimientos establecidos en las normas, cuando se trata de ruta individual, la medida de protección puede ser cancelada por el Registrador de Instrumentos Públicos, previa solicitud del beneficiario de la medida de protección y verificación, por parte del agente del Ministerio Público, de que la cancelación se está solicitando de manera libre y espontánea. En el caso de la ruta colectiva, la Declaratoria sobre la zona protegida solamente puede ser levantada por el CTAIPD, si

6 El RUPTA es co-administrado entre la Superintendencia de Notariado y Registro e INCODER, en virtud del Convenio Interadministrativo de Cooperación No. 155 de 2009.

7 Cuando se trata de una declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento, el Informe de Derechos sobre Predios y Territorios debe incluir la información existente al momento de su emisión. Pero, en caso que la declaratoria obedezca a una ocurrencia de desplazamiento, el Informe deberá contener la información existente a la fecha en que sucedieron los primeros hechos de desplazamiento en la zona. Cuando el escenario sea mixto, el Informe deberá ser elaborado según fechas, de acuerdo con la ubicación del predio en la porción del territorio correspondiente al escenario determinado como de inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado.

8 Metodológicamente, se parte de la información cartográfica y listados de predios y territorios suministrados por las Oficinas de Catastro, la información suministrada por INCODER y por las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, principalmente; que se complementa con información adicional que tengan otras entidades o instancias de la misma administración. Esta información acopiada se cruza para la individualización preliminar de las relaciones jurídicas que se ejercen sobre la tierra y los territorios; cruce que se puede realizar con el apoyo del software asistente “Sistema de Información para la Producción del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios”, desarrollado por el Proyecto.

9 La información comunitaria se recoge en talleres comunitarios o jornadas de protección, en visitas predio a predio, o en oficina (cuando existen dificultades para desarrollar las anteriores estrategias mencionadas), previa sensibilización de las comunidades involucradas. Es imprescindible para la elaboración del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios, en tanto complementa y actualiza la información aportada por las fuentes institucionales respecto de los derechos de poseedores, tenedores, ocupantes y la posesión ancestral y ocupación tradicional de comunidades étnicas. Adicionalmente, permite establecer un control por parte de las comunidades respecto de la información acopiada.

han cesado las circunstancias o hechos que motivaron su emisión;<sup>10</sup> y si durante la vigencia de la declaratoria, un titular de derecho requiere realizar una transferencia, debe solicitar autorización al CTAIPD mediante mecanismo establecido para garantizar la libre voluntad de disposición<sup>11</sup>.

Es muy importante tener en cuenta tanto por parte de la institucionalidad como por las comunidades, que la protección conserva sus efectos probatorios y utilidades, aunque la medida se cancele o levante.

### 2.3 INCIDENCIA EN LA CAPACIDAD DE RESPUESTA INSTITUCIONAL

Partiendo de la normativa y jurisprudencia vinculante, el diseño y aplicación de las medidas de protección se

ha efectuado de manera conjunta con las entidades que tienen competencias, de manera que exista una mejor apropiación y aplicabilidad por parte de las mismas; impulsando la conformación y desarrollo de la denominada Red Interinstitucional de Protección, con su Comité Técnico Interinstitucional en el orden nacional y sus regionales o las Mesas de Tierras como instancias de concertación y operación.

Por su parte, el Proyecto en función de su papel de asesor y promotor de la temática, teniendo como una finalidad crucial la de adelantar el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional de las entidades e instancias vinculadas con la aplicación de las medidas de protección, diseña la siguiente estrategia:

## Fortalecimiento Institucional

### 1. Soporte en Diseño de Procedimientos

### 2. Transferencia



- Difusión
- Capacitación
- Asesoría Técnica

### 3. Apoyo Logístico

### 4. Seguimiento

**Punto de Partida: Balance Institucional**  
**Necesidades de Capacitación, necesidades de apoyo,**  
**recursos humanos y tecnológicos**

<sup>10</sup> Para realizar el levantamiento parcial o total de la Declaratoria y las medidas de protección, el Comité acopiará y evaluará la información arrojada por el monitoreo permanente efectuado a la situación de orden público o de tensiones alrededor de la titularidad y uso de las tierras en la zona, consultando a las comunidades y autoridades y/o representantes de comunidades étnicas con el fin de conocer su percepción, así como los informes emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo y solicitando concepto al Ministerio Público sobre la viabilidad y conveniencia del levantamiento de la medida. En caso de considerarlo procedente, el levantamiento se realiza mediante acto administrativo motivado.

<sup>11</sup> Artículo 4° Decreto 2007 de 2001.

El Proyecto estableció como punto de partida para la definición metodológica y de los alcances de su estrategia de fortalecimiento institucional un balance de capacidades adelantado para detectar los requerimientos, necesidades y desafíos al interior de cada institución con competencias y como conjunto de la Red Interinstitucional de Protección para el cumplimiento del mandato de la ley en cuanto a protección patrimonial: Incoder, SNR – ORIP, IGAC y Catastros descentralizados, MIJ – Direcciones de Etnias, Ministerio Público, CTAIPD<sup>12</sup>.

Con base en el mencionado ejercicio de balance fue posible establecer cuatro ejes estratégicos en los cuales el papel de transferencia del Proyecto es de vital importancia para las instituciones: 1. Soporte en el diseño de procedimientos, 2. Transferencia de procedimientos, herramientas e instrumentos para la generación de capacidades y 3. Apoyo logístico, 4. Seguimiento.

## **1. Soporte en el diseño de procedimientos:**

Su objetivo es brindar a las instituciones concernidas los escenarios y asesoría pertinentes para definir y estandarizar los procedimientos a aplicar en protección patrimonial; lo anterior ha sido posible a partir de la consolidación del Comité Técnico Interinstitucional de Protección como escenario periódico de discusión y concertación de los procedimientos, herramientas e instrumentos construidos de manera conjunta, así como de socialización de las instrucciones que al interior de las instituciones han sido emitidas ante contingencias normativas, nuevos acuerdos y necesidades identificadas.

Los principios que han regido las acciones del Proyecto en el objetivo de brindar soporte a las instituciones en el diseño y ajuste de los procedimientos han sido, en un sentido amplio, en torno a la construcción consensuada de los procedimientos y en referencia a la aplicación misma de las rutas, y en particular: i) la definición de pautas específicas de actuación según la institución o instancia responsable en cualquier momento del proceso, ii) la definición de requerimientos para la articulación con las demás entidades o instancias encargadas, iii) la descripción detallada de las actividades a realizar y su relación con las emprendidas por otras instituciones y iv) la definición de los tiempos para adelantar las mismas.

Como consecuencia de esta construcción conjunta, cada una de las entidades con competencias generó las directrices requeridas para la buena comprensión y aplicación de los procedimientos de protección por parte sus res-

pectivos funcionarios; garantizando una respuesta ágil y oportuna, suficientemente flexible para responder a los cambios normativos sucesivos presentados, principalmente entre los años 2007 y 2009, con la expedición y posterior declaración de inexecutable de la Ley 1152 o Estatuto de Desarrollo Rural.

## **2. Transferencia de procedimientos, herramientas e instrumentos a las instituciones para la generación de capacidades:**

Las labores de transferencia a instituciones son implementadas mediante las modalidades de Divulgación, Capacitación y Asesoría Técnica siendo su propósito transmitir y afianzar los conocimientos necesarios para la adecuada actuación institucional mediante la generación de las capacidades necesarias para la respuesta oportuna y coordinada con respecto a las obligaciones señaladas por la Ley en materia de protección de bienes patrimoniales.

La Divulgación se define como las acciones tendientes a difundir entre el personal a cargo los materiales desarrollados por el Proyecto para la aplicación de los procedimientos construidos para la implementación de las rutas de protección, para tal propósito se conciben campañas de difusión masiva y se elaboran materiales diferenciales según público e institución, que son allegados a los funcionarios de las entidades e instancias con competencias en la materia.

Lo anterior va de la mano con la segunda modalidad de transferencia que es la Capacitación, dirigida a desarrollar acciones pedagógicas que contribuyan a la clarificación de conceptos, fortalecimiento de capacidades de actuación y generación de habilidades y conocimientos en torno al proceso de protección; principalmente se desarrolla en eventos de capacitación donde se transmiten procedimientos y directrices, se absuelven dudas y se coordinan actuaciones.

Las Asesorías Técnicas se encaminan a contribuir en la solución de cuellos de botella generados en la aplicación de los procedimientos y solventar deficiencias institucionales en el cumplimiento de los requisitos derivados de la implementación de las rutas, su ámbito es conceptual

<sup>12</sup> Ver: "Balance institucional para la protección de tierras de la población desplazada o en riesgo". PPTP, Septiembre de 2007; e "Informe de balance sobre la protección patrimonial de la población desplazada". Unigraria, Julio de 2008.

y técnico; el primero determinado por la comprensión plena del sentido de las acciones a desarrollar por las entidades y técnico en cuanto se hace necesario coadyuvar al interior de las instituciones en el tratamiento de las variables relevantes de la información para la identificación de titulares y derechos, y fortalecer su estrecha relación con los sistemas de información.

### **3. Apoyo logístico:**

El balance institucional realizado por el Proyecto devela como parte importante del diagnóstico sobre la capacidad de respuesta de las entidades e instancias con competencias en la protección, unas carencias en lo logístico que afectan seriamente su operatividad, entendidas como la falta de recurso humano y financiero suficiente para llevar a cabo sus obligaciones<sup>13</sup>. Estos hallazgos serían ratificados de manera general por la Corte Constitucional, en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 que declara el Estado de Cosas Inconstitucional en la atención a las víctimas del desplazamiento forzado.

En efecto, las exigencias derivadas de la obligación señalada por la Corte Constitucional de implementar desde las instituciones con competencias un tratamiento diferencial como grupo poblacional para la población en riesgo o en situación de desplazamiento y considerando que sus estructuras orgánicas y en general las capacidades requeridas no se encontraban adaptadas para dar cumplimiento a lo señalado en la Ley y posteriormente a los compromisos asumidos en lo relativo a Goce Efectivo de Derechos, las conducen a realizar diagnósticos y planificar sus requerimientos operativos y presupuestales para la atención de esta población.

En este sentido, el Proyecto contempló brindar apoyo logístico a las instituciones con competencias, traducido en apoyo con recurso humano temporal (generalmente calificadores o digitadores) y entrega de material de oficina (papelería y tóner impresoras) que contribuyeran a superar limitaciones en la capacidad de respuesta de las instituciones para la implementación de las rutas de protección patrimonial. Los objetivos a mediano y largo plazo de estas acciones de apoyo logístico han sido estimular la generación de capacidades al interior de las instituciones, avanzar en el cumplimiento de los objetivos de ampliación del universo de derechos protegidos y contribuir al desempeño institucional.

### **4. Seguimiento:**

En virtud del papel de coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada – SNAI-

PD asignado a Acción Social y en cumplimiento de los señalado por las Sentencias T-025 de 2004 y T-821 de 2007, el Proyecto efectúa un seguimiento a la aplicación de las rutas de protección patrimonial buscando que el proceso se adelante con las debidas garantías para la población en riesgo o en situación de desplazamiento en atención a su especial condición de vulnerabilidad.

El marco general de lo que se define aquí como Seguimiento contiene dos aspectos particulares en los cuales el Proyecto actúa: el primero relacionado con la construcción y difusión de herramientas de seguimiento para que las entidades con competencias construyan balances periódicos, detecten dificultades e informen de manera estandarizada sus actuaciones con respecto a las obligaciones que les atañen en protección patrimonial y el segundo, relacionado con la presentación de resultados sectoriales, considerando el carácter articulado e interinstitucional del proceso de protección patrimonial, de cara a los compromisos en Goce Efectivo de Derechos y con miras al imperativo dictado por la Corte Constitucional en cuanto a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Para cumplir los objetivos en los dos aspectos señalados el Proyecto ha brindado acompañamiento a las instituciones directamente vinculadas con el proceso de protección en cuanto a la difusión necesaria y asesorías pertinentes para una adecuada comprensión de los instrumentos de seguimiento, también generando espacios de concertación donde se conciben y construyen los indicadores que luego son reportados a la Unidad de Desarrollo de Política Pública de Acción Social, que a su vez reporta a la Honorable Corte Constitucional.

### **5. Resultados:**

Como se planteó, a través de las modalidades de divulgación, capacitación y asesoría, el Proyecto ha desarrollado un trabajo continuo de fortalecimiento de la capacidad de respuesta de las instituciones con competencias para el adecuado abordaje de las rutas individual, colectiva y étnica de protección. Resultado de este trabajo con los funcionarios de las instituciones participantes en eventos adelantados por el Proyecto en las modalidades

<sup>13</sup> Por ejemplo: Sobre los recursos logísticos, técnicos y tecnológicos, el 80% no contaba con equipos de cómputo para trabajar en el tema, el 40% no tenía acceso a Internet, 40% no disponía de papelería suficiente y 90% no poseía caja menor para el tema. (PPTP, Informe Final Segunda Fase, marzo e 2008)

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

descritas, a 30 de noviembre de 2010, ha registrado la asistencia a eventos de fortalecimiento institucional de 49.366 personas, ubicadas en 29 departamentos y 356 municipios. (Ver tabla N° 1).

**Tabla N° 1**  
**ASISTENTES A EVENTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**  
**Acciones de Acompañamiento, Asesoría, Capacitación y Divulgación**  
**Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada**  
**Acumulado 2003 - 2010**

Instituciones	% Participación	Asistentes según género	Acompañamiento	Asesoría	Capacitación	Divulgación	% Género	Total
CTAIPD*		Hombres	3.319	4.056	2.608	669		10.652
	40,55%	Mujeres	3.001	3.437	2.387	539	53,22%	9.364
		Asistentes	6.320	7.493	4.995	1.208	46,78%	20.016
Cooperantes		Hombres	46	168	61	19		294
	1,33%	Mujeres	60	193	91	21	44,61%	365
		Asistentes	106	361	152	40	55,39%	659
Entidades vinculadas directamente con la protección		Hombres	1.633	3.765	1.749	989		8.136
	37,33%	Mujeres	2.055	4.995	2.413	830	44,15%	10.293
		Asistentes	3.688	8.760	4.162	1.819	55,85%	18.429
Ministerio Público		Hombres	429	1.035	1.052	160		2.676
	10,55%	Mujeres	402	948	1.009	173	51,38%	2.532
		Asistentes	831	1.983	2.061	333	48,62%	5.208
Otras instituciones		Hombres	571	1.263	503	170		2.507
	10,24%	Mujeres	549	1.240	561	197	49,60%	2.547
		Asistentes	1.120	2.503	1.064	367	50,40%	5.054
<b>Total Hombres</b>			<b>5.998</b>	<b>10.287</b>	<b>5.973</b>	<b>2.007</b>		<b>24.265</b>
<b>Total Mujeres</b>			<b>6.067</b>	<b>10.813</b>	<b>6.461</b>	<b>1.760</b>	<b>49,15%</b>	<b>25.101</b>
<b>Total Asistentes</b>			<b>12.065</b>	<b>21.100</b>	<b>12.434</b>	<b>3.767</b>	<b>50,85%</b>	<b>49.366</b>

\*CTAIPD: Comités Territoriales para la Atención Integral de la Población Desplazada.

NOTA: Las modalidades de intervención agrupan los registros del SIME de la siguiente manera: DIVULGACIÓN: Divulgación y Sensibilización; CAPACITACIÓN: Capacitación; ACOMPAÑAMIENTO: Acompañamiento, Devolución de resultados, Jornadas de protección y Recolección de información comunitaria; ASESORÍA: Asesoría, Apoyo a misiones de supervisión, Comité de Cooperantes, Comité Directivo, Grupos de coordinación, Gestión, Grupos de trabajo interinstitucional, Comités internos de coordinación.

DATOS: SIME-PPTP; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

Del conjunto de instituciones con competencias en la aplicación de medidas, los Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada a cuyo cargo está la Ruta de Protección Colectiva concentran el 40.54% del total de funcionarios asistentes. Para el abordaje de la Ruta de Protección Individual el Proyecto ha adelantado el trabajo correspondiente con las instituciones directamente vinculadas como son las agencias del Ministerio Público, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro con sus ORIP, alcanzando en su conjunto el 47.88% de funcionarios asistentes a eventos. (Ver tabla N° 1).

En orden a garantizar la transferencia efectiva de los conceptos, procedimientos, metodologías y herramientas informáticas diseñadas, el Proyecto en concertación con las entidades del orden nacional ha adelantado ciclos de capacitación: anualmente con la SNR, dirigidos a todos las ORIP del país; y con la PGN dirigidos a los agentes del Ministerio Público durante 2004, 2007 y 2010. En las zonas de intervención directa, se ha capacitado a todos los responsables de la protección, incluyendo los CTAIPD y se ha prestado asesoría técnica especializada a todos los responsables para la operatividad y aplicación de las medidas de protección.

Adicionalmente, para superar los problemas del manejo de la información relativa a tierras, el Proyecto y la Red Interinstitucional de Protección han desarrollado diferentes soluciones: i) una consulta de la base de datos de IGAC que facilita la lectura de la información catastral; ii) una consulta de la base de datos registral para las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con Folio Magnético; iii) un sistema de índices de predios y propietarios para las Oficinas de Registro con folio manual, iv) un sistema asistente para el cruce de información institucional y comunitaria en la elaboración del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios a cargo de los CTAIPD.

En cuanto al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA, el Proyecto ha contribuido de manera sustantiva con su diseño y puesta en marcha, si bien como se ha dicho la administración está en cabeza del INCODER. Dicho sistema recoge la información de derechos sobre tierras y territorios derivada de la aplicación de las rutas de protección patrimonial, conteniendo los datos personales de los titulares de derecho, los datos de ubicación y principales características de los predios, el tiempo de vinculación con los mismos, las fechas de

ocurrencia de los sucesos, el tipo de despojo cuando ello aplica y las anotaciones de las medidas de protección efectuadas.

Se pueden mencionar como principales logros cualitativos en este fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional los siguientes:

- El conocimiento por parte de las instituciones con competencia en la aplicación de los procedimientos.
- El aprovechamiento de la experiencia institucional existente y las adecuaciones que se han hecho en la materia, para responder a las demandas de la población y a las Ordenes de la Corte Constitucional al respecto, constituyen una plataforma para dar inicio a la aplicación de la política de tierras.
- El conocimiento de un sector importante de la población sobre la existencia de las rutas de protección. Mensualmente ingresan alrededor de 500 solicitudes por ruta individual y en menos de dos años se han presentado solicitudes en más de 830 municipios del país.
- La utilización de los procedimientos existentes, permiten dar uso a las herramientas disponibles y avanzar con celeridad en la restitución, a favor de la población desplazada.
- En el Registro Único de Población Desplazada - RUPD se han registrado, a julio 31 de 2007, 798.018 hogares como expulsados; de los cuales alrededor de 510.000 (64%) manifestaron haber dejado abandonados bienes inmuebles. Esta información puede contribuir a la definición de la línea de base para la focalización de la población sujeto de la aplicación de la política que se ha definido. El 87% de los solicitantes de protección de tierras, también están en el RUPD.

## **2.4 EMPODERAMIENTO DE LAS COMUNIDADES SOBRE LOS DERECHOS A LA TIERRA Y AL TERRITORIO Y SU SALVAGUARDA**

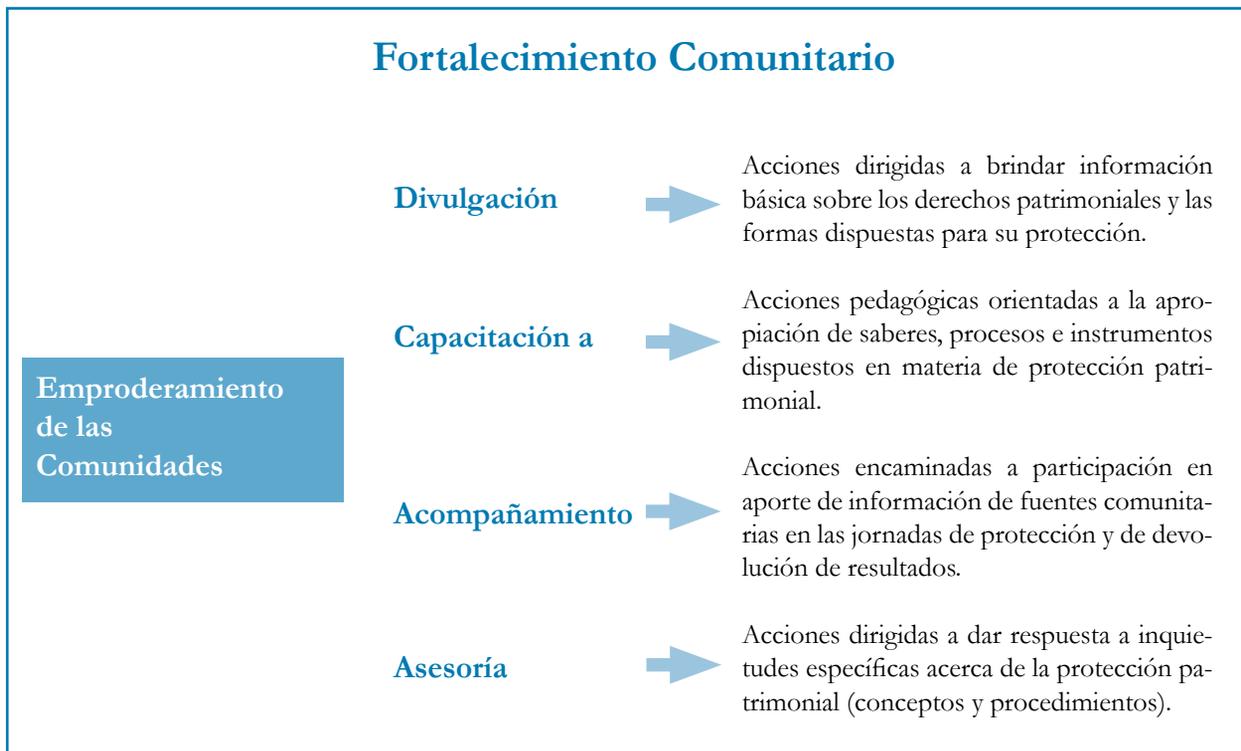
Como se mencionó en el aparte referido al enfoque de derechos, desde el inicio el Proyecto tuvo como norte el trabajo por y con las comunidades afectadas por la violencia y el desplazamiento forzado, diferenciando en los diseños de procedimientos, herramientas y metodologías lo requerido para responder de manera particular a las vulnerabilidades y vulneraciones que en materia de bienes patrimoniales pueden afectar mayormente a pueblos

# Protección de Tierras 2003 - 2010

La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010

indígenas, comunidades afrocolombianas, mujeres, niños, niñas y adolescentes huérfanos; particularidades que posteriormente serían ratificadas por la Corte Constitucional en los Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, No. 092, 237 y 251 de 2008; 004 y 005 de 2009.

En función del empoderamiento de las comunidades en el ejercicio de sus derechos sobre las tierras y los territorios, el Proyecto definió y ha desarrollado las siguientes estrategias:



El Proyecto ha definido el fortalecimiento comunitario, como el proceso mediante el cual se busca que las comunidades desarrollen capacidades para reconocer los derechos que han ejercido sobre sus tierras y territorios, como propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes, entender la importancia de adelantar su protección y apropiarse de las herramientas y estrategias definidas para participar en el proceso.

Este fortalecimiento comunitario requiere así de la realización de actividades de divulgación, capacitación, acompañamiento y asesoría, debidamente ajustadas a las condiciones del contexto encontrado en cada territorio. Estas actividades, por el carácter de promotor y no ejecutor directo del Proyecto, generalmente se llevan a cabo con las instituciones o instancias competentes en cada materia.

## 1. Divulgación:

La divulgación se entiende como las acciones dirigidas a brindar información básica sobre los derechos patrimo-

niales y las formas dispuestas para su protección. Previo a la realización de cualquier otra actividad, y especialmente de las jornadas de protección, es conveniente realizar su divulgación ante las comunidades a fin de dar a conocer su finalidad, incentivar la participación y relevar la importancia de aportar copia de los documentos disponibles.

## 2. Capacitación a líderes y representantes de las comunidades:

Las capacitaciones a los/las líderes, son acciones pedagógicas orientadas a la apropiación de saberes, procesos e instrumentos dispuestos en materia de protección patrimonial. Tienen como objetivo fundamental permitir la retroalimentación y apropiación de los temas, intentando trascender la lógica de transferencia de herramientas empleada en las capacitaciones a funcionarios/as, e ir más allá de la réplica de un discurso, mediante talleres y espacios de discusión, que brinden herramientas a los/las líderes para promover el ejercicio de los derechos patrimoniales, los procedimientos de protección de los

derechos sobre la tierra y sus utilidades al interior de las organizaciones y comunidades.

### 3. Acompañamiento. Recomendaciones generales para las Jornadas de Protección por Rutas Individual y Colectiva:

El Proyecto define las Jornadas de Protección como aquellos espacios en los que se obtiene, desde las personas y comunidades, la información requerida para la protección: titulares de derechos, calidades jurídicas o derechos ejercidos sobre los predios, características básicas de los mismos y tiempo de vinculación de los titulares de derechos con estos; utilizando las respectivas metodologías y herramientas: Formulario para la recolección de fuentes comunitarias, por Ruta Colectiva, y Formulario de solicitud de protección por Ruta Individual.

La información recogida con las comunidades para la elaboración del Informe de Derechos sobre Predios y Territorios, permite complementar, actualizar y precisar los datos de las fuentes institucionales y, en consecuencia, facilita la identificación de los derechos sobre la tierra y el territorio de la población involucrada.

### 4. Asesoría a comunidades:

Estas acciones están dirigidas a brindar orientaciones puntuales y atención personalizada sobre casos específicos. Estas se realizan dentro y fuera de las Oficinas del Proyecto, y comúnmente son aplicadas también en los eventos de capacitación y jornadas de protección.

### 5. Resultados:

El trabajo desarrollado por el Proyecto y dirigido al fortalecimiento de las capacidades comunitarias en torno a la exigibilidad de sus derechos sobre predios y territorios abandonados o en riesgo de estarlo, se ha reflejado en 103.433 asistentes a eventos de asesoría, capacitación y divulgación. En su mayoría, 94.30%, participantes en eventos de fortalecimiento comunitario son líderes, representantes y miembros de las comunidades afectadas, en cuyo interior predomina la asistencia de mujeres con 52.84%. La asistencia de integrantes de comunidades étnicas alcanza el 3.25% (Ver Tabla N° 2).

De manera complementaria con lo anterior, en estos escenarios se ha orientado e informado a las comunidades en el sentido de proporcionar la información necesaria para la complementación de los Informes de Derechos sobre Predios y Territorios correspondientes a las declaraciones emitidas.

**Tabla N° 2**  
**ASISTENTES A EVENTOS DE FORTALECIMIENTO COMUNITARIO**  
**Acciones de Acompañamiento, Asesoría, Capacitación y Divulgación**  
**Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada**  
**Acumulado 2003 - 2010**

Actores Comunitarios	% Participación	Asistentes según género	Acompañamiento	Asesoría	Capacitación	Divulgación	% género	Total
Comunidad	94,30%	Hombres	26.539	6.955	5.543	6.962	47,16%	45.999
		Mujeres	28.745	7.885	5.826	9.084	52,84%	51.540
		Asistentes	55.284	14.840	11.369	16.046		97.539
Grupos Étnicos	3,25%	Hombres	919	367	1.022	120	72,18%	2.428
		Mujeres	381	135	344	76	27,82%	936
		Asistentes	1.300	502	1.366	196		3.364
Otras Organizaciones	2,45%	Hombres	164	506	377	165	47,91%	1.212
		Mujeres	135	615	401	167	52,09%	1.318
		Asistentes	299	1.121	778	332		2.530
<b>Total Hombres</b>			27.622	7.828	6.942	7.247	47,99%	49.639
<b>Total Mujeres</b>			29.261	8.635	6.571	9.327	52,01%	53.794
<b>Total Asistentes</b>			56.883	16.463	13.513	16.574		103.433

NOTA: Las modalidades de intervención agrupan los registros del SIME de la siguiente manera: DIVULGACIÓN: Divulgación y Sensibilización; CAPACITACIÓN: Capacitación; ACOMPAÑAMIENTO: Acompañamiento, Devolución de resultados, Jornadas de protección y Recolección de información comunitaria; ASESORÍA: Asesoría, Apoyo a misiones de supervisión, Comité de Cooperantes, Comité Directivo, Grupos de coordinación, Gestión, Grupos de trabajo interinstitucional, Comités internos de coordinación.

DATOS: SIME-PPTP; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

Como se ha dicho, la metodología diseñada por el Proyecto para identificar los predios o territorios, los titulares de derechos y las relaciones jurídicas ejercidas sobre los mismos, contempla el cruce y contraste de información institucional y comunitaria. Ésta última es recogida fundamentalmente a través de talleres comunitarios llamados “jornadas de protección” en los que a través de formatos, concertados con INCODER, la SNR e IGAC, ajustados con las disposiciones de la Honorable Corte Constitucional respecto de la inclusión de aspectos de género y niñez sujeto de derechos patrimoniales, se acopia la información y documentación que puedan aportar las personas; lo cual se contrasta posteriormente con la información institucional.

Esta complementación de la información institucional con la comunitaria es fundamental, entre otras por las siguientes razones:

- Debido al desconocimiento de los procedimientos para adquirir y formalizar la propiedad, existe una alta informalidad en la tenencia de la tierra y por tanto, una desactualización de los registros institucionales.
- Existen zonas que no cuentan con formación catastral o la información existente está desactualizada.
- Hay una falencia de bases de datos que permitan la identificación de los baldíos de la nación.
- Las comunidades pueden tener documentos o testimonios que contribuyan a complementar la información institucional o a identificar nuevos derechos no contenidos en los registros institucionales.

En estas particulares circunstancias, los talleres comunitarios se adelantan apoyados en ejercicios de cartografía social lo cual permite, además de la ubicación e identificación de los predios de los participantes y colindantes, establecer un control social por parte de las comunidades respecto de la información aportada. Adicionalmente es importante advertir que la metodología contempla criterios y estrategias para la recolección de la información comunitaria frente a los tres contextos aplicables en la ruta colectiva: riesgo de desplazamiento, desplazamiento y situaciones mixtas.

Lo más importante en términos del trabajo con las comunidades, es que ellas han sido el principal motor para que las medidas de protección se apliquen y mantengan, adicionalmente para que se materialicen las utilidades de

las mismas en cuanto a la titulación de baldíos y demandas por respuestas adicionales como la condonación de deudas por créditos, servicios públicos o predial como consecuencia del abandono y/o despojo.

## **2.4.1 Avances en la aplicación del enfoque poblacional diferencial: mujeres, niños, niñas y adolescentes.**

El enfoque poblacional diferencial permite evidenciar las condiciones y/o situaciones de desigualdad que sustentan la necesidad de intervenciones que disminuyan las condiciones de discriminación y modifiquen las circunstancias de vulneración para lograr la igualdad real y efectiva que reconozca la diversidad y la posible desventaja; que en el caso de la tierra, se expresa en los modos particulares de relacionarse con ésta, dependiendo del género, la étnia y la edad.

Es así como el PPTP ha planteado la necesaria aplicación de un enfoque poblacional diferencial en todos los procedimientos para la salvaguarda y protección de derechos patrimoniales, que contribuya a lograr el goce efectivo de los derechos sobre la tierra por parte de los grupos poblacionales más vulnerables.

Si bien toda la población desplazada es susceptible al despojo, para el caso de mujeres, el riesgo de éste se incrementa, ya que generalmente en el sector rural encontramos que son los hombres quienes aparecen en los documentos sobre predios, por ejemplo en los folios de matrícula, a causa de los valores tradicionales propios de las prácticas socio - culturales patriarcales muy frecuentes en el campo, que asignan las labores privadas como las del hogar a las mujeres y las públicas como compras y trámites a los hombres. Cuando por alguna razón el compañero falta, ya sea por muerte, desaparición o separación, se evidencia mucho más la vulnerabilidad en las mujeres, pues allí se incrementa el riesgo de despojo de los predios, ya no solamente por su situación de desplazadas sino también por las dificultades que trae el no conocer o no poder mostrar fácilmente la relación que se tenía con el predio, como también el tipo de relación marital que se tenía con el compañero con el que se consiguió un bien inmueble.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes en estado de orfandad, encontramos una situación similar. En situaciones de muerte de ambos padres, los niños por su condición de minoría de edad y su imposibilidad jurídica de contraer obligaciones y de disponer de sus bienes y

patrimonio, se hacen fácilmente susceptibles al despojo, dado que no hay quien pueda velar por los bienes abandonados sobre los que tienen derechos como herederos, pues los familiares que asumen la responsabilidad moral y económica de culminar con el proceso de socialización, no solamente desconocen los trámites catastrales y registrales como en general sucede con la población rural, sino que tampoco conocen las gestiones que deben realizarse ante ICBF para obtener la representación legal del menor. Sumado a esto, la dificultad del Estado para identificar cifras exactas sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes en estado de orfandad, genera que los casos de despojo a esta población sea un problema poco trabajado y visibilizado en el país.

Ante estas dos situaciones, el Proyecto ha trabajado en tres ámbitos. En primer lugar, ha procurado a través de la construcción de rutas y procedimientos, visibilizar los derechos patrimoniales en cabeza de mujeres, niños, niñas y adolescentes, tanto en los formularios de protección, sistemas de información, como en la formación de los funcionarios competentes en el tema. Estas rutas están construidas en función de una futura formalización y por tanto, están basadas en el código civil en lo referente a los procesos de sucesión en el caso de de los niños, niñas y adolescentes herederos y en el derecho de familia sobre las liquidaciones de los bienes patrimoniales, adquiridas en los distintos tipos de unión marital. El Proyecto lideró el ajuste de los formatos y formularios utilizados para la protección de bienes patrimoniales de forma que reflejen las mencionadas particularidades, así como la elaboración de un sistema de información geográfico sobre la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas en la tenencia de la tierra, a partir de las cifras de protección patrimonial.

En segundo lugar, el Proyecto a nivel institucional trabaja en la difusión y transferencia de este enfoque poblacional diferencial a las entidades con competencia en la protección de tierras y territorios, por medio de sus actividades de capacitación a funcionarios, así como también a través de la participación en instancias como el Programa de Prevención del Impacto Desproporcionado de Género del Desplazamiento Forzado sobre las Mujeres, producto de lo ordenado por la Corte Constitucional en los Autos 092 y 237. En el marco de este espacio, además de apoyar el trabajo de la mesa interinstitucional que conforma este programa, el Proyecto adelantó junto con el IGAC un aplicativo web que contiene la llamada “Cartografía de Vulnerabilidad sobre la Te-

nencia de la Tierra en las Mujeres Víctimas del Desplazamiento Forzado”; aplicativo que es una herramienta para la consulta y visualización de mapas de vulnerabilidad de la mujer desplazada, basado en las cifras de protección, con cubrimiento departamental y municipal para el territorio nacional. Se elaboró teniendo en cuenta que proporcione un acceso abierto y de fácil uso a través de Internet, con el propósito de apoyar el manejo de información estratégica y los procesos de toma de decisiones que ejercen las organizaciones de mujeres en el tema de desplazamiento forzado y para el conocimiento de la sociedad en general.

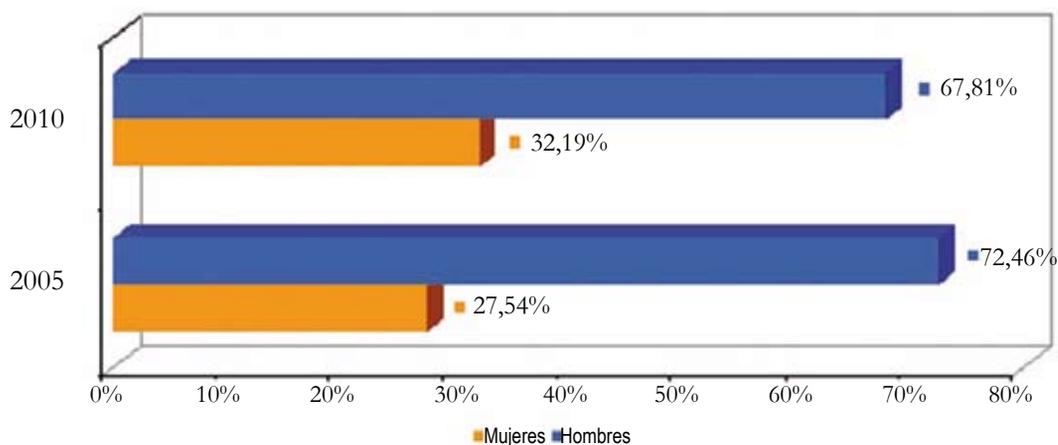
En tercer lugar, en sus actividades de capacitación y transferencia y siguiendo la línea del fortalecimiento comunitario, ha construido herramientas y estrategias de intervención que permitan generar espacios de retroalimentación y apropiación de los temas pertinentes sobre protección patrimonial particular de mujeres, niñez y adolescencia en, mediante talleres pedagógicos con líderes y lideresas de la población en riesgo y en situación de desplazamiento, que les permitan aprehender y difundir el ejercicio de los derechos patrimoniales sus organizaciones y comunidades. Igualmente se han elaborado materiales que dan cuenta de las particularidades de las mujeres en la protección de derechos patrimoniales y se promovió la incidencia desde el nivel regional para que las convocatorias de las jornadas de protección patrimonial, enfatizen la presencia activa de las mujeres en todas las actividades, así como la capacitación de las organizaciones de mujeres.

El enfoque de derechos así promovido por el Proyecto, con las instituciones que tienen competencias en la protección patrimonial y con las comunidades víctimas de la violencia y el desplazamiento, ha incidido en el incremento de sus niveles de participación en los totales de solicitudes de protección: como se aprecia en el Gráfico N° 1, mientras que en el año 2.005 las mujeres participaban con 27,54% de las solicitudes de protección en todas las calidades jurídicas, hoy su participación llega a 32,15% en el total de solicitudes por rutas individual y colectiva; lo que refleja una mayor visibilización pero requiere precisiones por cuanto existen barreras estructurales sobre las que corresponde actuar y que tienen que ver en un sentido amplio con la informalidad en la tenencia de tierras rurales y, particularmente para mujeres, los niveles de informalidad con respecto a sus relaciones maritales.

# Protección de Tierras 2003 - 2010

La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010

**Gráfico N° 1**  
**Derechos cobijados según género**  
**Rutas Individual y Colectiva**  
**2.003 – 2.010**



Fuente: CTAIPD y RUPTA; Corte: 31 de Noviembre de 2.010, Datos de 2.005 correspondientes a Ruta Colectiva

## 2.5 RESULTADOS EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN

En la Tabla N° 3 se observa que la aplicación de medidas de protección durante el periodo 2.002 a 2.010, ha permitido amparar 147.955 derechos sobre predios y territorios de 111.324 de población en riesgo o en situación de desplazamiento. De estos derechos, 73. 25% han

sido cobijados mediante la implementación de la Ruta Colectiva y el restante 26,47% por la Ruta Individual. Con relación al área correspondiente a estos derechos, el acumulado de hectáreas alcanza a 30 de noviembre de 2.010 una cifra de 4.741.940,39 hectáreas que contienen 119.854 predios sobre los cuales 111.324 personas tienen o han ejercido derechos.

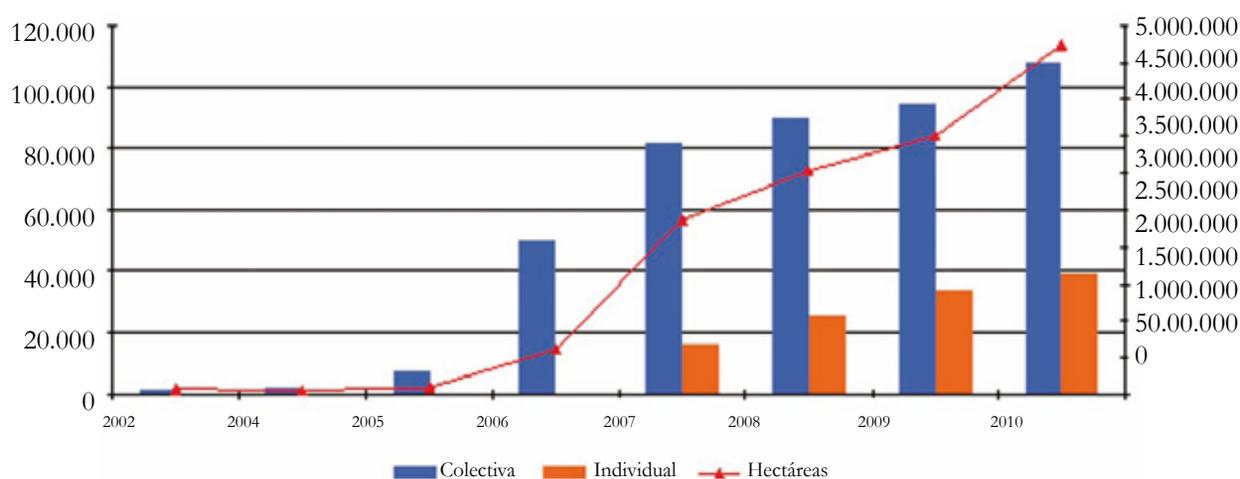
**Tabla N° 3**  
**APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN**  
**Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada**  
**Consolidado Nacional Fases II y III**  
**2003 – 2010**

Rutas de Protección	Variables			
	Derechos	Personas	Predios	Área <sup>14</sup> (Has)
<b>COLECTIVA</b>	108.791	78.016	81.506	2.549.385,82
<b>INDIVIDUAL</b>	39.164	33.308	38.348	2.192.554,58
<b>Total</b>	<b>147.955</b>	<b>111.324</b>	<b>119.854</b>	<b>4.741.940,39</b>

DATOS: CTAIPD Y RUPTA; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

La aplicación anual de las medidas de protección para el periodo sigue el comportamiento reflejado en la Gráfica N° 2 donde se aprecia un crecimiento sostenido en las variables de derechos, personas y predios desde el 2.003 a la fecha.

**Gráfica N° 2**  
**Derechos y hectáreas cobijados por las Rutas Individual y Colectiva**  
**Acumulado 2003 – 2010**



Al considerar la participación por género al interior de las rutas las mujeres representan el 39,30% de derechos cubiertos por ruta individual y 28.45% de los derechos protegidos por ruta colectiva; con relación a esto es preciso anotar que aún cuando existe una mayoría relativa a su favor en la primer ruta con respecto a la segunda, en términos absolutos, expresados por la totalidad de derechos cobijados, la ruta colectiva ha amparado una mayor

cantidad de derechos de mujeres; esto como resultado del trabajo en campo del Proyecto en torno a la capacitación necesaria para la exigibilidad de sus derechos y los esfuerzos emprendidos a través de sucesivos ajustes en procedimientos y herramientas para una mayor visibilización de sus derechos en todo el conjunto de calidades jurídicas y considerando la informalidad en sus relaciones maritales. (Ver Tabla N° 4).

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

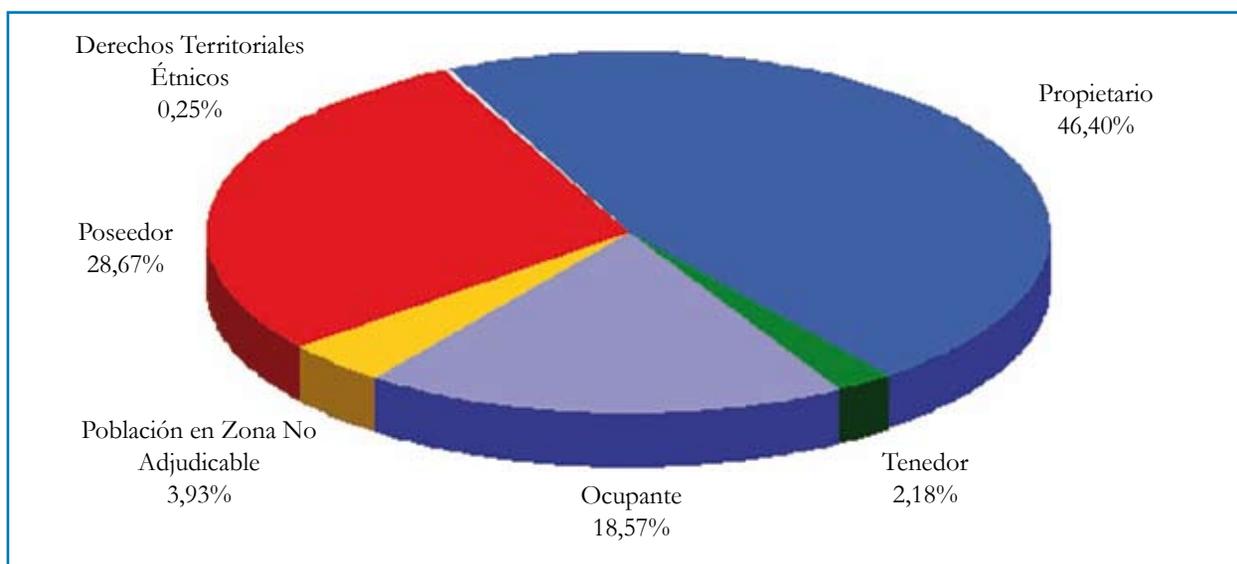
**Tabla N° 4**  
**Distribución de derechos cobijados según relación jurídica,**  
**ruta de protección y tipo de persona**  
**Consolidado Nacional**  
**2003 - 2010**

Ruta de Protección	Género del Titular o Tipo de Persona	Derechos	Personas	Predios	Área (has)*
<b>Colectiva</b>	Femenino	30.956	23.872	21.251	415.738,33
	Masculino	74.045	52.862	56.878	1.481.900,67
	Persona Jurídica de Derecho Privado	1.305	554	1.096	225.058,04
	Persona Jurídica de Derecho Público	2.485	728	2.245	425.000,74
	No reportado	0	0	36	1.688,04
	<b>TOTAL COLECTIVA</b>		<b>108.791</b>	<b>78.016</b>	<b>81.506</b>
<b>Individual</b>	Femenino	15.392	13.421	15.106	822.055,90
	Masculino	23.606	19.738	23.081	1.364.134,29
	No reportado	127	121	123	1.918,01
	Persona Jurídica de Derecho Privado	39	28	38	4.446,37
	<b>TOTAL INDIVIDUAL</b>		<b>39.164</b>	<b>33.308</b>	<b>38.348</b>
<b>Consolidado Nacional Según género o tipo de persona</b>	Femenino	46.348	37.293	36.357	1.237.794,23
	Masculino	97.651	72.600	79.959	2.846.034,96
	Persona Jurídica de Derecho Público	2.485	675	1.219	226.976,06
	Persona Jurídica de Derecho Privado	1.344	756	2.283	429.447,11
	No reportado	127	33.308	38.384	2.194.242,61
<b>TOTAL</b>		<b>147.955</b>	<b>111.324</b>	<b>119.854</b>	<b>4.741.940,39</b>

DATOS: CTAIPD Y RUPTA; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

Los derechos protegidos por ambas rutas se distribuyen según calidades jurídicas, como se observa en la Gráfica N° 3, a favor de propietarios con 46.40% de las anotaciones de prohibición de transferir en folio de matrícula inmobiliaria, calidad sucedida por los poseedores, para quienes se han surtido 28.67% de las anotaciones, para el caso publicitarias, como lo son también las realizadas a favor de ocupantes que llegan al 18.57%; como las más representativas

Gráfica N° 3  
Distribución de derechos según calidad jurídica  
Consolidado Nacional, Rutas Individual y Colectiva; 2003 - 2010



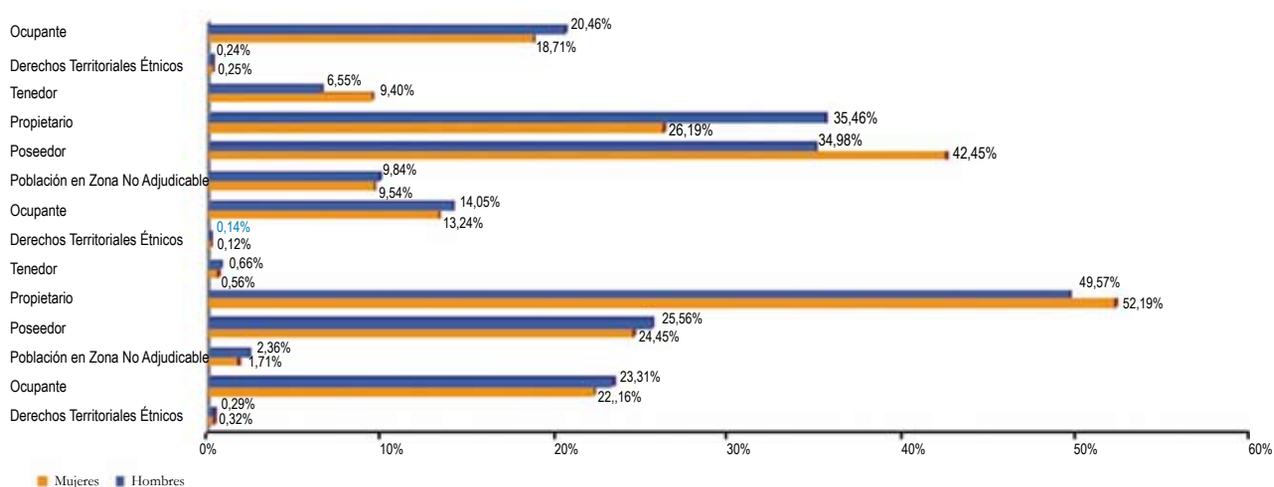
DATOS: RUPTA; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

En cuanto a la participación por género según calidad jurídica y ruta de protección, en la Gráfica N° 4 se aprecia mayor participación porcentual de las mujeres propietarias al interior de la ruta colectiva y de poseedoras en ruta individual, siendo las dos calidades jurídicas dentro de las rutas respectivas donde se presentan mejores índices de protección para mujeres. Entre tanto, para los hombres se evidencian mejores niveles de protección con respecto a las mujeres en las calidades jurídicas diferentes a las señaladas donde estas últimas tienen prevalencia.

# Protección de Tierras 2003 - 2010

La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010

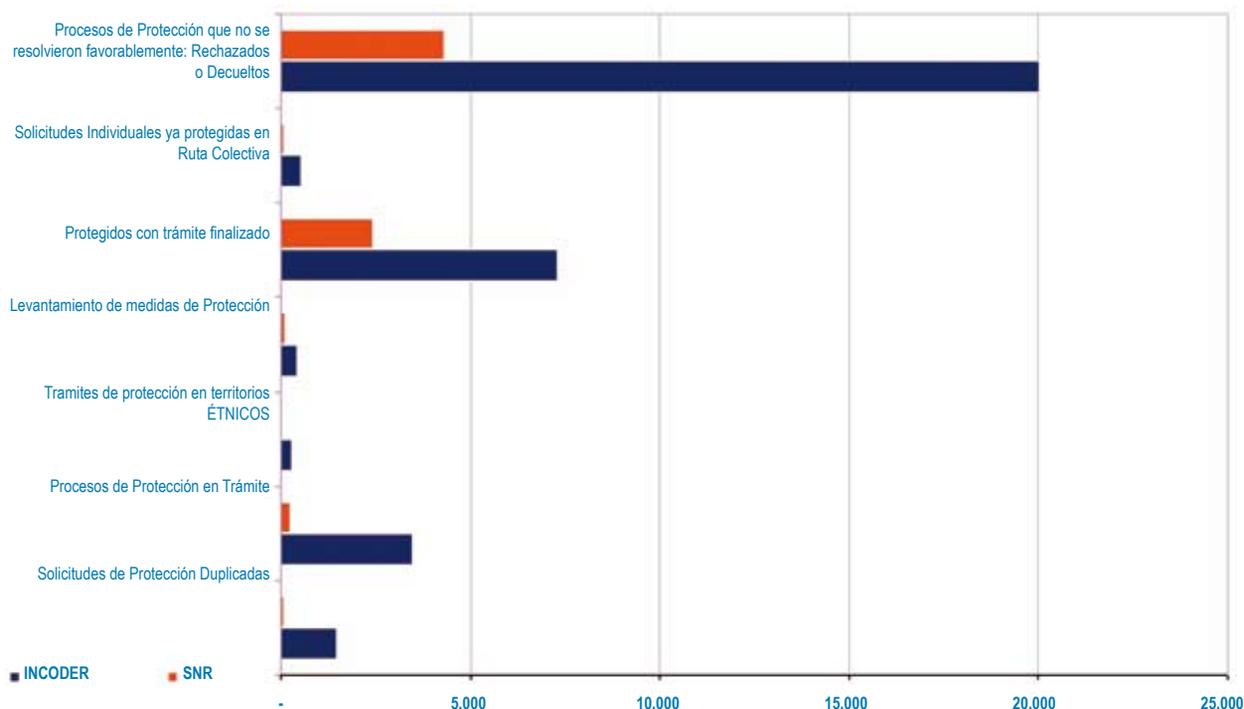
**Gráfica N° 4**  
**Personas Naturales con derechos cobijados según relación jurídica y género**  
**Rutas Individual y Colectiva**  
**2.003 – 2.010**



DATOS: CTAIPD Y RUPTA; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

De la observación sobre el estado del trámite para el conjunto de solicitudes de protección por ruta individual ingresadas al Registro Único de Predios y Territorios Abandonados – RUPTA (ver Gráfica N° 5), resalta la cantidad de notas devolutivas emitidas, seguido por aquellas cuyo trámite ha finalizado con medida de protección -en los dos casos se considera culminado el trámite- y representando una menor proporción aquellas solicitudes que se encuentran en trámite.

Gráfica N° 5  
Distribución de solicitudes según estado del trámite.  
Ruta Individual; Consolidado Nacional



DATOS: RUPTA; CORTE: 30 de Noviembre de 2010

Acerca de las notas devolutivas, es conveniente precisar que en desarrollo del seguimiento a la aplicación de las rutas de protección patrimonial, el Proyecto y la SNR han identificado las cinco causales más recurrentes por las cuales los registradores de instrumentos públicos emiten notas devolutivas frente a las solicitudes de protección individual. La más frecuente, el no encontrar un folio de matrícula inmobiliaria que identifique el predio y donde pueda ser inscrita la protección a favor del propietario, ocupante, poseedor o tenedor. Sobre el alto porcentaje de notas que contempla esta causal es necesario formular precisiones y consideraciones que para la población en situación de desplazamiento son de especial importancia así como para el cumplimiento de las obligaciones del Estado que se desprenden del proceso de protección patrimonial.

Deficiencias estructurales en la identificación de las tierras baldías de la Nación, o identificaciones parciales

surtidas de manera heterogénea y sin parámetros establecidos desde el Estado con fines de inventario, pueden marginar ocupantes del proceso de protección. Lo anterior opera, por una parte, mediante la ausencia de folios, dado que por regla general los baldíos no cuentan con antecedente registral, y por otra parte, aún cuando exista un folio de matrícula inmobiliaria, este puede haber sido abierto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con base en el registro de mejoras, lo que privilegia únicamente a quienes han adelantado este proceso.

Estas circunstancias son más gravosas para la población en situación de desplazamiento en la aplicación de la ruta individual por cuanto la contrastación de información institucional se realiza en las oficinas de las entidades que tienen competencias en la ruta, en tanto que en la aplicación de la ruta colectiva existe la posibilidad de contrastar en terreno la naturaleza jurídica del predio y las relaciones de tenencia que sobre él se ejercen o ejer-

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

cieron con base en información de fuentes comunitarias, lo cual repercutió en una mejor identificación jurídica y espacial de las ocupaciones o posesiones, por tanto, de protección, mediante la aplicación de esta ruta.

Es necesario considerar que la centralización del trámite por parte de INCODER o la Superintendencia de Notariado y Registro depende del escenario normativo en el que se apliquen las medidas de protección: con anterioridad a la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural mediante la Ley 1152 de 2007<sup>15</sup>, y a partir de su declaratoria de inexecutable<sup>16</sup>, INCODER actúa de acuerdo con lo señalado en la Ley 387 de 1997, es decir, administra el RUPTA, acopia información sobre el predio y la comunica a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a efectos de inscribir la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria del predio abandonado. Por su parte, la Superintendencia de Notariado y Registro, en vigencia de la Ley 1152 de 2007 y en virtud de la obligación de administrar el RUPTA que le otorgó ésta, acopiaba mediante sus Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos la información sobre el predio abandonado, anotaba la protección en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

Es importante destacar, en este orden de ideas, los acuerdos promovidos por el Proyecto desde el Comité Técnico Interinstitucional de Protección, para la emisión de directrices por parte de cada entidad hacia sus funcionarios ante la inexecutable de la Ley 1152 de 2007, partiendo del pacto fundamental de no perder lo desarrollado durante la vigencia de la misma y no hacer regresivas las decisiones y acciones poniendo por encima la favorabilidad hacia la población víctima de la violencia y el desplazamiento. Es así como INCODER, SNR y Procuraduría General de la Nación emiten las respectivas orientaciones, posibilitando la continuidad del RUPTA y de los procedimientos de protección, iniciado de inmediato su ajuste.

- **Oficio del 13 Abril 2009 del INCODER y Memorando Procuraduría General de la Nación, 15 Abril 2009.**

La Ley 387 de 1997 en su artículo 19 encomendó al INCODER la obligación de llevar un Registro de tierras abandonadas (Registro Único de Predios -RUP) y de comunicar a las entidades con competencias a fin de impedir la enajenación contra la voluntad de disposición del titular del derecho de dominio, es decir, el procedi-

miento de la Ruta Individual de Protección recaía en el INCODER, pues su obligación de administrar el RUP le imponía la obligación de acopiar información de otras entidades a fin de identificar e individualizar física y jurídicamente el bien objeto de protección.

El procedimiento y algunas competencias en la Ruta Individual de Protección cambiaron con la expedición de la Ley 1152 de 2007 y su decreto reglamentario 768 de 2008. En cuanto al procedimiento, el Ministerio Público continuó con la competencia de atender las solicitudes de protección mediante el diligenciamiento del formulario diseñado para tal efecto, pero el artículo 127 de la Ley 1152 de 2007 encomendó la labor a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo registral en el que se encuentre ubicado en inmueble abandonado, de recibir los formularios diligenciados, y en caso de ser necesario, solicitar a otras dependencias del Estado información acerca de los predios para la adecuada identificación e individualización que permitieran la anotación de la medida de protección en el folio de matrícula inmobiliaria. Igualmente, la competencia para la administración del registro del que trata el artículo 19 de la Ley 387 de 1997, que cambió su nombre a Registro Único de Predios y Territorios Abandonados - RUPTA, fue trasladada del INCODER a la Superintendencia de Notariado y Registro.

La declaración de inexecutable de la Ley 1152 de 2007 por parte de la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, hizo que las competencias para administrar el RUPTA, recepcionar los formularios de solicitud remitidos por el Ministerio Público y para solicitar información a otras entidades sobre los predios a proteger recayeran nuevamente en cabeza del INCODER.

Por tal motivo, el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada convocó a una reunión de Comité Técnico Interinstitucional de Protección el 2 de abril de 2009, con el fin de impulsar pronunciamientos de las entidades con competencias en la Ruta Individual de protección, con el fin de asegurar la continuidad en la aplicación de las medidas de protección, mediante ajustes en los esquemas de la Ruta que permitieran cumplir con la obligación de proteger y que no contrarioran la normatividad vigente.

15 Ley emitida el 25 de julio de 2007.

16 18 de marzo de 2009.

Conforme a ello, el INCODER emitió un oficio fechado el 13 de abril de 2009, dirigido al Procurador Delegado para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, y al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, en el cual informa que ante el nuevo escenario normativo se ha optado por centralizar la recepción de los formularios de solicitud de inscripción de medidas de protección por Ruta Individual en la Oficina Asesora Jurídica a nivel central, para que sea esta dependencia la que gestione y cruce la información contenida en dichos formularios contra los registros 1 y 2 del catastro del país, a fin de enviar la anterior información a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar en el que se encuentre ubicado el inmueble para la correspondiente calificación, y de ser el caso, proceda a inscribir la medidas de protección solicitadas.

En consecuencia, el Procurador Delegado para la Prevención en materia de Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, y el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, suscribieron un memorando interno, con fecha del 15 de abril de 2009, por medio del cual orientaron a los funcionarios en el sentido de continuar recepcionando las solicitudes de protección, por cuanto la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 no había afectado dicha competencia, y así mismo, con base en los acuerdos del Comité Técnico Interinstitucional de Protección del 2 de abril de 2009, remitir las solicitudes a la Oficina Asesora Jurídica de INCODER a nivel central para que desde allí se continuara con el trámite de la protección patrimonial hasta tanto se pudiera ajustar el procedimiento para una adecuada aplicación de las medidas a favor de la población desplazada.

Finalmente, es de destacar la adopción por parte de la SNR de códigos diferenciales para proteger la voluntad de disposición del derecho de dominio a favor de propietarios y para publicitar la protección de poseedores, tenedores y ocupantes, tema que fue recurrentemente argüido por diferentes ORIP como causal de notas devolutivas, hasta marzo de 2009 cuando se adopta esta decisión.

- **Resolución 2057 del 18 de marzo de 2009.**

Esta resolución fue expedida con el fin de crear un código único para anotar en el folio de matrícula inmobiliaria la medida de protección a favor de poseedores, tenedores y ocupantes, y así mismo para modificar el código 0474 correspondiente a la medida de protección a favor de propietarios. Desafortunadamente, el fundamento nor-

mativo recayó en la Ley 1152 de 2007 que fue declarada inexecutable el mismo día que fue expedida la resolución.

- **Resolución 4906 del 30 de junio de 2009.**

Con el fin de dar nuevo fundamento normativo a los códigos creados y modificados mediante la resolución 2057 de 2009, que por la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 quedó sin sustento legal, al interior del Comité Técnico Interinstitucional de Protección se planteó la necesidad de expedir esta nueva resolución.

- **Resolución 3905 del 5 de mayo de 2010.**

De acuerdo a los nuevos ajustes de las Rutas de Protección Patrimonial que se concertaron al interior del Comité Técnico Interinstitucional de Protección, se expidió esta resolución por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro por medio de la cual modificó la leyenda de algunos de los códigos ya existentes y creó otros que permitieran a los Registradores reflejar diferentes aspectos de las medidas de protección patrimonial.

## 2.6 COINCIDENCIA ENTRE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS Y EXPULSIÓN DE HOGARES 2.003 – 2.010.

Los criterios de focalización para la intervención del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio han considerado la magnitud y localización del fenómeno del desplazamiento forzado. Muestra de lo anterior es que el 88.76% de las personas que han solicitado inscripción de la medida de protección e ingreso al RUPTA se encuentran en el Registro Único de Población Desplazada del Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD a cargo de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Esta proporción es fruto de un proceso de cruce adelantado por el Proyecto obteniendo estimaciones de abandono, con los siguientes resultados, entre otros:

1. A junio 30 de 2.010, 31.497 personas habían formulado solicitudes de protección por ruta individual, solicitudes que se ingresaron al RUPTA y de las cuales 27.957 coinciden con el respectivo registro en el SIPOD como población desplazada, personas integrantes de 20.973 hogares.
2. Las 27.957 solicitudes de protección coincidentes con SIPOD corresponden a 27.535 predios ubicados en 830 municipios, predios que engloban 1.364.323,73 hectáreas, el 66.88% del área registrada en los procesos de protección.

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

De acuerdo con el marco de referencia anterior es preciso mencionar que en la focalización para la intervención del Proyecto, se han considerado igualmente los mandatos de la Honorable Corte Constitucional señalados en los Autos de Seguimiento 218<sup>17</sup>, 092 y 237 de 2.008 y 004, 005, 007, 008, 011, 266 y 314 de 2.009. En la Tabla N° 5, se presentan los 25 principales departamentos ex-

pulsores de hogares según datos del SIPOD y su puesto en abandono según datos RUPTA, donde puede apreciarse que los 25 departamentos con mayor magnitud de expulsión de hogares se encuentran a su vez en los 25 principales departamentos según estimación de abandono y que han sido intervenidos o asistidos puntualmente por el Proyecto.

**Tabla N° 5**

## Coincidencia departamental entre expulsión de hogares y abandono de predios y territorios

Puesto expulsor/ RUPD	Ubicación del Predio	Hogares expulsa- dos RUPD	Abandono de tierras RUPTA				Puesto de abando- no/ RUPTA
	Departamento		Derechos	Personas	Predios	Área (has)	
1	ANTIOQUIA	108.807	6.641	5.452	6.532	282.237,51	1
2	BOLÍVAR	56.482	4.056	3.714	3.993	184.978,30	2
3	MAGDALENA	45.769	1.351	1.216	1.318	61.957,04	11
4	CHOCÓ	36.754	1.236	990	1.229	64.049,21	12
5	CAQUETA	35.175	1.550	1.378	1.543	79.707,49	5
6	TOLIMA	34.774	1.973	1.552	1.915	39.942,25	4
7	CESAR	31.588	1.479	1.328	1.388	76.319,42	8
8	PUTUMAYO	30.800	1.531	1.348	1.525	35.136,53	6
9	NARIÑO	29.852	1.516	1.200	1.511	32.004,11	7
10	CAUCA	28.525	1.441	1.220	1.439	20.981,06	9
11	META	27.362	3.316	2.822	3.274	389.310,71	3
12	VALLE DEL CAUCA	27.245	841	705	835	32.967,28	18
13	CORDOBA	24.195	1.207	1.099	1.090	34.855,21	13
14	NORTE SANTANDER	21.866	1.401	1.174	1.382	59.662,86	10
15	SUCRE	21.775	863	772	854	97.136,97	17
16	SANTANDER	17.692	1.204	1.002	1.173	46.524,93	14
17	ARAUCA	14.057	888	759	880	110.813,05	16
18	CALDAS	13.249	473	368	469	108.096,30	21
19	HUILA	12.542	633	533	620	10.881,52	19
20	LA GUAJIRA	11.590	211	205	177	7.538,75	23
21	CUNDINAMARCA	11.571	578	435	572	10.309,90	20
22	GUAVIARE	10.666	894	752	892	67.549,26	15
23	CASANARE	5.885	154	135	151	31.164,63	25
24	RISARALDA	4.128	173	137	170	9.431,95	24
25	VICHADA	2.645	439	385	439	147.322,83	22

Datos: Registro Único de Población Desplazada (RUPD) – Acción Social y Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), Cálculos propios.

Frente al particular es importante constatar que las zonas más afectadas por la violencia coinciden con las zonas donde mayor número de hogares se desplazaron. Según información del Registro Único de Población Desplazada - RUPD<sup>18</sup>, los departamentos que registran las cifras más altas de desplazamiento forzado de hogares son Antioquia con 108.807, Bolívar con 56.482 y Magdalena con 47.769 y, en estos Departamentos, la Protección Patrimonial ha jugado un papel muy importante.

Según la información del RUPTA<sup>19</sup>, en Antioquia han sido protegidos por Ruta Individual y Colectiva un to-

tal de 29.524 derechos y se han emitido 25 declaratorias sobre 23 municipios<sup>20</sup>. Por su parte, en Bolívar se han protegido 10.849 derechos por Ruta Individual y Colectiva, la cual se ha aplicado a 17 declaratorias sobre 11 municipios<sup>21</sup>. Finalmente, en Magdalena se han protegido 1.489 derechos por medio de las dos Rutas de Protección Patrimonial, y así mismo se han emitido 3 declaratorias sobre dos municipios<sup>22</sup>. Igualmente, entre los 14 departamentos más expulsores según RUPD<sup>23</sup>, se encuentran los 13 primeros puestos en abandono de predios en el RUPTA<sup>24</sup>.

**Tabla N° 6**  
**Coincidencia municipal entre expulsión de hogares y abandono de predios y territorios**

Puesto expulsor/ RUPD	Ubicación del Predio		Hogares expulsados RUPD	Abandono de tierras RUPTA				Puesto de abandono/ RUPTA
	Departamento	Municipio		Derechos	Personas	Predios	Área (has)	
1	BOLÍVAR	EL CARMEN DE BOLÍVAR	14.175	1.877	1.748	1.839	54.891,19	1
2	VALLE DEL CAUCA	BUENAVENTURA	13.702	301	268	301	7.425,77	17
3	MAGDALENA	SANTA MARTA	12.340	202	193	200	8.564,57	44
4	ANTIOQUIA	TURBO	10.453	903	761	883	30.067,96	2
5	CORDOBA	TIERRALTA	10.431	331	306	325	15.494,46	12
6	CHOCÓ	RIOSUCIO	9.912	382	315	382	22.297,31	8
7	MAGDALENA	FUNDACIÓN	7.085	104	91	104	4.216,08	89
8	CALDAS	SAMANÁ	6.881	296	235	294	85.469,66	18
9	NORTE SANTANDER	TIBÚ	6.764	627	524	616	25.847,50	4
10	CESAR	VALLEDUPAR	6.743	197	179	183	9.918,48	46
11	PUTUMAYO	PUERTO ASÍS	6.634	250	215	248	7.743,81	26
12	ARAUCA	TAME	6.368	361	312	359	23.008,26	10
13	GUAVIARE	SAN JOSÉ DEL GUAVIARE	6.130	441	375	441	35.857,49	7
14	ANTIOQUIA	APARTADÓ	6.022	192	167	190	13.541,86	49
15	NARIÑO	TUMACO	6.014	317	255	317	2.880,97	13
16	META	VISTAHERMOSA	5.831	692	603	690	27.311,36	3
17	PUTUMAYO	VALLE DEL GUAMUEZ	5.744	237	207	236	1.643,64	31
18	MAGDALENA	CIÉNAGA	5.504	168	154	165	8.388,66	59
19	BOLÍVAR	SAN PABLO	5.343	248	221	245	22.706,37	27
20	CAQUETA	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	5.242	315	274	311	23.831,74	14
21	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	5.141	174	142	173	4.017,65	54
22	CAQUETA	CARTAGENA DEL CHAIRÁ	4.941	266	233	266	21.920,98	23
23	CHOCÓ	BOJAYA	4.756	57	52	57	1.496,27	169
24	NARIÑO	EL CHARCO	4.732	184	141	184	1.707,51	51
25	CESAR	AGUSTÍN CODAZZI	4.503	128	120	120	5.344,61	75

En la Tabla N° 6 presentamos la coincidencia a nivel municipal entre expulsión de hogares y estimación de abandono según datos RUPTA.

18 Con fecha de corte al 31 de diciembre de 2009.

19 Con fecha de corte al 30 de junio de 2010.

20 Abejorral, Angelópolis, Anorí (2 declaratorias), Apartadó, Argelia, Cáceres, Cocorná, Dabeiba, El Carmen de Viboral, Granada, Ituango, Mutatá, Nariño, Remedios, San Andrés, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael (2 declaratorias), San Roque, Sonsón, Turbo, Urra.

21 El Carmen de Bolívar (2 declaratorias), Mahates, María la Baja, Regidor, San Jacinto, San Juan Nepomuceno (4 declaratorias), San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Zambrano y El Guamo.

22 Dos declaratorias sobre Chibolo y una sobre el Plato.

23 En su orden, Antioquia, Bolívar, Magdalena, Chocó, Caquetá, Tolima, Cesar, Putumayo, Nariño, Cauca, Meta, Valle del Cauca, Córdoba y Norte de Santander.

24 En su orden, Antioquia, Bolívar, Meta, Tolima, Caquetá, Putumayo, Nariño, Cesar, Cauca, Norte de Santander, Magdalena, Chocó y Córdoba.

## 3. IMPORTANCIA DE LA PROTECCIÓN PATRIMONIAL EN ESCENARIOS DE FORMALIZACIÓN Y REPARACIÓN – RESTITUCIÓN.

Es importante destacar que la protección, además de tener una finalidad en sí misma como prevención del despojo, es un mecanismo del que se derivan obligaciones y posibilidades en otros componentes relacionados con la seguridad jurídica y salvaguarda de los derechos sobre la tierra y los territorios; siendo igualmente un procedimiento que de surtirse de manera articulada a las demás actuaciones que realiza el Estado en procura de la estabilización socio-económica, contribuye significativamente con el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado. De esta forma, la protección patrimonial se constituye como garantía de no repetición, y como el inicio e insumo importante para otros procesos que tienen que ver con la tierra, tales como la formalización de los derechos de dominio y la reparación – restitución de tierras abandonadas o despojadas.

### 3.1 FORMALIZACIÓN DE TIERRAS Y TERRITORIOS.

La utilidad de la protección patrimonial, frente a la formalización de los títulos de propiedad, habría que analizarse en consideración a los siguientes presupuestos:

#### 3.1.1. *Las normas establecen, en cabeza del INCODER, la obligación de adoptar programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras en las zonas de expulsión y de recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado*<sup>25</sup>.

Como se ha reiterado, las obligaciones del INCODER frente a la adjudicación de terrenos baldíos y programas de acceso a tierras conforme a la normatividad vigente en materia de protección patrimonial son las siguientes:

- a. Llevar el registro de los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia e informar a las autoridades competentes para impedir cualquier acción de enajenación o transferencia, cuando tal acción se adelante contra la voluntad de los titulares de derechos respectivos.<sup>26</sup>

- b. Brindar la información que repose en sus archivos y que sea útil para la individualización física y jurídica de los predios y territorios a proteger.<sup>27</sup>
- c. Abstenerse de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado, a solicitud de personas distintas de aquellas que figuran como ocupantes en el informe avalado por el Comité.<sup>28</sup>
- d. Adelantar los procedimientos y programas especiales en desarrollo de lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley 387 de 1997, iniciando los programas y procedimientos especiales de enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de eventual expulsión, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que los Comités le comuniquen el acto que declaró la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en determinada región, como estrategia de prevención. Para tal efecto, tomará en cuenta el Informe de Derechos sobre Predios y Territorios debidamente avalado por el Comité de Atención a la Población Desplazada respectivo.<sup>29</sup>
- e. Cuando el desplazado no pueda retornar a un terreno baldío ubicado en zona declarada como de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado y acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos para su titulación, tendrá prelación en los programas de dotación de tierras que adelante el INCODER en beneficio de la población desplazada por causa de la violencia.<sup>30</sup>

Adicionalmente, teniendo en cuenta la tipología que INCODER maneja sobre los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario - FNA, la protección patrimonial

26 Artículo 19, Ley 388 de 1997.

27 Ley 387 de 1997.

28 Decreto 2007 de 2001.

29 Decreto 2007 de 2001.

30 Decreto 2007 de 2001.

31 Decreto 2007 de 2001.

permite identificar casos donde es recomendable que su adjudicación o regularización de la tenencia esté precedida por un análisis de las circunstancias por las cuales las personas originalmente seleccionadas para estar en los predios, hoy en día no los están ocupando, identificando particularmente aquellos abandonados a causa del desplazamiento forzado<sup>31</sup>. Y, por otra parte, dado que en algunos de los predios del FNA se ha identificado que existen diferencias entre la información de su área, dependiendo de si la información tiene como fuente el INCODER (proveniente de levantamientos topográficos) ó el IGAC (procedente de la información predial catastral), las acciones que se deben desarrollar a partir de las medidas de protección patrimonial resultan ser de gran utilidad para determinar el área real de los predios.

### **3.1.2. La informalidad en la tenencia de la tierra por parte de la población rural campesina, es un factor de riesgo en la ocurrencia de prácticas de despojo de sus derechos patrimoniales.**

El desplazamiento forzado y el despojo material de los predios operan de la misma forma contra las personas que poseen sus títulos de propiedad registrados, y frente a aquellas que ejercen una relación informal con la tierra. No obstante lo anterior, el despojo jurídico de los predios opera con mayor facilidad frente a aquellas personas que no tienen formalizados sus derechos.

Por lo tanto, regularizar la propiedad de la tierra de manera simultánea y como resultado de procesos de protección patrimonial, garantiza que las personas beneficiarias de tales procedimientos sean aquellas que poseen un derecho legítimo sobre los predios, y así mismo, que una vez formalizado su derecho lo tengan protegido para evitar posteriores despojos.

### **3.1.3. Al obtenerse el título y, en consecuencia, el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, las medidas de protección pueden inscribirse ampliándose de esta manera el margen de protección de las tierras y territorios.**

La mayoría de los baldíos no poseen un folio de matrícula inmobiliaria con pocas excepciones de aquellos que ya cuentan con un antecedente registral. La protección patrimonial implica que aparte de los propietarios, sean protegidos los ocupantes, y para que ello pueda ser llevado a cabo es necesario publicitar la ocupación en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios, y además, que se inicien los procesos de titulación a favor del ocupante protegido.

La consecuencia de ello debe ser la apertura del folio de matrícula inmobiliaria del predio a nombre de la nación, y la anotación de la medida de protección a favor del ocupante. Así mismo, una vez se ha determinado que el ocupante cumple con las condiciones para ser beneficiario de la titulación, el derecho de dominio puede realizarse fácilmente a favor del ocupante.

### **3.1.4. Las medidas de protección son un instrumento probatorio que se puede aportar en los diferentes procesos de formalización, independientemente a si estos son de índole administrativa, judicial o notarial.**

Dado que en Colombia prevalecen las relaciones informales con la tierra, lo cual ya se constituye como una desventaja a la luz del derecho civil a efectos de ejercer y probar plenamente el derecho de propiedad, la protección patrimonial, en virtud de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 2007 de 2001 le otorgan un valor de “prueba suficiente para acreditar la calidad de poseedor, tenedor u ocupante de las personas desplazadas”<sup>32</sup>

## **3.2 DERECHO A LA REPARACIÓN – RESTITUCIÓN**

La Honorable Corte Constitucional, en la sentencia T-821 de 2007, entendió que la reparación es un derecho fundamental y que para su goce efectivo la protección patrimonial juega un papel determinante. Al respecto, la providencia sostuvo:

**“Dado que la Corte ha podido advertir que no existe una política destinada a asesorar a las personas que se ven obligadas a desplazarse, sobre los mecanismos de protección de sus bienes, y que tal protección es necesaria para satisfacer el derecho fundamental a la reparación integral de estas personas, ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, que por su intermedio instruyan a todos los agentes de las respectivas entidades para que al momento de tomar la declaración de las personas en situación de desplazamiento interno, les informen sobre sus derechos a la propiedad y a la posesión y sobre los mecanismos para el aseguramiento de sus bienes y las acompañen y asesoren en esta tarea.”**  
*(Negrilla fuera de texto)*

31 En especial los casos tipo 3, 4, 5 y 6.

32 Artículo 1° Decreto 2007 de 2001.

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

Como se mostró anteriormente, las zonas más afectadas por la violencia coinciden con las zonas donde mayor número de hogares se desplazaron a causa de la violencia. Según el Sistema de Información de Población Desplazada - SIPOD<sup>33</sup>, los departamentos que registran las cifras más altas de desplazamiento forzado de hogares son Antioquia con 108.807, Bolívar con 56.482 y Magdalena con 47.769.

La protección ha jugado un papel muy importante en dichos departamentos. Según la información del RUP-TA<sup>34</sup>, en Antioquia se han protegido por Ruta Individual y Colectiva un total de 29.524 derechos y se han emitido 25 declaratorias sobre 23 municipios<sup>35</sup>. Por su parte, en Bolívar se han protegido 10.849 derechos por Ruta Individual y Colectiva, la cual se ha aplicado a 17 declaratorias sobre 11 municipios<sup>36</sup>. Finalmente, en Magdalena se han protegido 1.489 derechos por medio de las dos Rutas de Protección Patrimonial, y así mismo se han emitido 3 declaratorias sobre dos municipios<sup>37</sup>.

En la aplicación de las medidas de protección, y gracias al desarrollo de los procedimientos y metodologías establecidos en las Rutas de Protección Individual y Colectiva, se han logrado caracterizar las zonas más afectadas

por el desplazamiento y abandono de tierras y territorios, la relación jurídica entre las personas protegidas y sus predios, y se ha corroborado la informalidad de los derechos sobre la tierra.

Conforme a lo anterior, en la actualidad se están adelantando pilotos de restitución en los corregimientos de Macayepo y de Manpuján, que se encuentran protegidos por las declaratorias emitidas por los respectivos Comités Municipales de El Carmen de Bolívar y María la Baja (Bolívar); en Chibolo (Magdalena), La Jagua de Ibirico (Cesar), en Tibú (Norte de Santander), en Tulúa (Valle del Cauca), Turbo (Antioquia) y Chengue, corregimiento de Ovejas (Sucre), todos ellos con declaratorias y medidas de protección vigentes.

En ese sentido, la protección de tierras se configura como un elemento fundamental del proceso de reparación, en la medida en que permite focalizar y priorizar las zonas con mayor incidencia de abandonos y temporalizar los años con mayor ocurrencia de los mismos, evidenciar institucionalmente las relaciones informales que no son susceptibles de registro (ocupación, posesión y tenencia) y obtener información con altos grados de fiabilidad para la aplicación de las iniciativas institucionales de reparación – restitución y retornos.

33 Con fecha de corte al 31 de diciembre de 2009.

34 Con fecha de corte al 30 de junio de 2010.

35 Abejorral, Angelópolis, Anorí (2 declaratorias), Apartadó, Argelia, Cáceres, Cocorná, Dabeiba, El Carmen de Viboral, Granada, Ituango, Mutatá, Nariño, Remedios, San Andrés, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael (2 declaratorias), San Roque, Sonsón, Turbo, Urra.

36 El Carmen de Bolívar, Mahates, María la Baja, Regidor, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití, Zambrano y El Guamo.

37 Dos declaratorias sobre Chibolo y una sobre el Plato.



## 4. CONTRIBUCIÓN DE LA PROTECCIÓN EN LA IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE OTROS FENÓMENOS RELACIONADOS CON LA TENENCIA DE LA TIERRA

### 4.1. COMPRA VENTAS MASIVAS Y ACUMULACIÓN INDEBIDA DE LA TIERRA

El desplazamiento forzado atenta gravemente contra el derecho que tienen las personas a disfrutar de sus derechos fundamentales más esenciales. Impide que sus víctimas puedan gozar de una vida digna y las somete a un estado de vulnerabilidad y necesidad importantes.

Las personas en situación de desplazamiento que cuentan con títulos de propiedad sobre las tierras que se vieron obligadas a abandonarlas, o aquellas personas que cotidianamente soportan un clima de violencia e inseguridad a causa de hechos que puedan configurar un desplazamiento forzado, son por esos hechos, sujetos de especial protección frente a la vulneración de los derechos patrimoniales que ejercen sobre sus bienes. Ahora bien, debido a que el desplazamiento forzado se encuentra estrechamente ligado con el despojo de tierras y su acumulación indebida a fin de desarrollar actividades ilícitas, o incluso revestidas de legalidad, las medidas de protección patrimonial salvaguardan la libre disposición de los titulares de derechos de dominio sobre los predios abandonados o en riesgo de ser abandonados.

La metodología en la aplicación de las Rutas de Protección Patrimonial, en especial la Ruta de Protección Colectiva, a partir de las autorizaciones de enajenación o transferencia y su respectivo seguimiento por parte de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada, y de ACCIÓN SOCIAL en su condición de coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, han permitido identificar los movimientos en el mercado de las tierras que se encuentran protegidas, y de esa forma, tomar las medidas pertinentes.

Ejemplo de ello son las actuaciones del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Bolívar, que frente a la compra venta masiva de tierras, y con el fin de garantizar que los vendedores cuenten con plenas garantías en los negocios jurídicos,

constituyó la mesa de sustanciación a fin de recepcionar, estudiar y resolver las solicitudes de autorización de enajenación o transferencia.

De acuerdo al trabajo realizado, el Comité ha logrado identificar las principales razones de venta que tienen las personas en situación de desplazamiento o que se encuentran sometidos a escenarios de violencia que puedan conllevar a un desplazamiento forzado.

- a. Algunos han sostenido que al momento de retornar a su tierra, ésta se encuentra destruida, llena de rastros e inservible para producción, lo que requiere una inversión muy elevada de recursos tanto físicos como económicos para sacarla adelante, o por lo menos, lograr revertir su estado a las condiciones que tenía al momento del desplazamiento.

Ante la imposibilidad financiera para poner en marcha la productividad de la tierra, los campesinos retornados se ven en la obligación de vender sus inmuebles en condiciones desfavorables por no contar con la información suficiente para participar como agente en un mercado de tierras con plenas garantías.

Una vez vendida la tierra, el campesino deja de actuar como propietario en la cadena productiva y se convierte, en el mejor de los casos, en un trabajador de su tierra a favor de otro, y en el peor, se ve en la obligación de trasladarse nuevamente a los centros urbanos con poco dinero y recursos insuficientes para emprender un proyecto de vida en condiciones de dignidad.

- b. Las deudas con Banco Agrario o INCODER (Antiguo INCORA) no permiten que se realice un acceso a crédito para inversión en esas tierras ya que en su mayoría los predios se encuentran hipotecados y los titulares del derecho de dominio en estado de mora frente al acreedor, a causa del desplazamiento forzado.

El estado vendió su cartera a compañías de cobranza que han traído como consecuencia el surgimiento de co-

misionistas que buscan a los propietarios de las tierras para que paguen la deuda adquirida. Dichos deudores, con ocasión del desplazamiento se vieron imposibilitados para continuar con el pago de sus obligaciones. Por su parte, los contratistas de las empresas de cobranza, motivados por las comisiones que les representa cada negocio y ante la imposibilidad de pago, persuaden a los deudores, que desconocen la totalidad de la información acerca de sus obligaciones (por ejemplo que la deuda se encuentra prescrita), a que vendan sus tierras por valores irrisorios que solo sufragan el monto de la deuda.

Igualmente, también se ha logrado identificar que los compradores masivos de tierras constituyen Organizaciones no Gubernamentales sin ánimo de lucro a fin de comprar a nombre de diferentes personas jurídicas grandes extensiones de tierra.

Al igual que en Bolívar, en Norte de Santander a partir de la declaratoria emitida por el Comité departamental sobre toda la zona rural de 14 municipios que integran la zona de Catatumbo<sup>38</sup>, también se ha logrado identificar un fenómeno de compra venta masiva de tierras, y a partir de dicha identificación se ha logrado frenar el despojo por parte de personas que por medio de actividades ilícitas, tales como la falsificación de firmas, alteración de las resoluciones emitidas por el Comité autorizando las enajenaciones<sup>39</sup>, o bien, utilizando mediadores en la compra de tierra a personas en situación de vulnerabilidad.

Actualmente este Comité Departamental viene recibiendo información periódica de los catorce comités municipales, las cuatro Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Notarías de los municipios en zona de declaratoria y la ciudad de Cúcuta, lo cual ha permitido controlar en gran medida las situaciones mencionadas.

38 Arboledas, Convención, Cucutilla, El Carmen, El Tarra, Gramalote, Hacarí, La Playa, Ocaña, Salazar, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú

39 El Procedimiento de la Ruta de Protección Colectiva señala que en las solicitudes de autorización de enajenación o transferencia deben identificarse plenamente el comprador, el vendedor, el predio y el precio por el cual se va a realizar el negocio jurídico. Así mismo, las resoluciones que emiten los Comités otorgando la autorización, contiene dichos datos a fin de que el Notario tenga elementos suficientes para elevar a escritura pública el contrato, y así mismo, para que el Registrador tenga la plena seguridad de anotar la tradición del derecho de dominio a favor de la persona que el Comité autorizó a comprar.

## 5. IMPORTANCIA DE LA CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS DE PROTECCIÓN

### 5.1 EN CUANTO A LA INSTITUCIONALIDAD Y EL MANEJO DE LA INFORMACIÓN

En el camino avanzado por el Proyecto en cumplimiento de sus labores de asesoría, acompañamiento y capacitación a comunidades e instituciones han sido varias y sucesivas las transformaciones que han incidido en su estructura orgánica y determinado lo que hoy en día es un papel de asesor con naturaleza específica y una plena legitimidad otorgada por las instituciones vinculadas directamente con el proceso de protección, además de un claro reconocimiento por parte de las comunidades con las cuales se han adelantado labores.

En este resultado ha sido determinante actuar de acuerdo con la premisa según la cual es imperativo adoptar para todas las actividades un enfoque de derechos, considerando el objetivo primordial que es salvaguardar la voluntad de disposición sobre sus bienes de aquellas personas en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo; además de la utilidad que tiene en los procesos de formalización y servir como medio probatorio para las acciones de restitución-reparación.

Con base en lo anterior el Proyecto ha definido su enfoque, metodologías y estrategias de aproximación, de acuerdo con los permanentes desafíos que ha enfrentado teniendo en cuenta:

- El reconocimiento de la existencia de relaciones formales e informales sobre la tierra y territorios; esto más allá de ser una característica estructural en las relaciones de tenencia e inherente al objetivo de salvaguarda buscado, constituye por sí mismo una condición transversal en las actuaciones, procedimientos, instrumentos y herramientas concebidos.
- La relevancia de la coordinación interinstitucional en todos los escenarios como un requisito de importancia para alcanzar los objetivos propuestos; esto constituye un aspecto central dentro de la actuación del Proyecto y a ella obedecen los logros alcanzados en fortalecimiento institucional.
- El principio participativo que garantiza la concurrencia de diversos actores institucionales y comunitarios en la búsqueda de consensos, ha sido fundamental en la consecución de los objetivos de protección, pero también corroboración de la importancia del enfoque adoptado por el cual se busca al tiempo el

ejercicio de derechos de la población y una mayor gobernabilidad de la institucionalidad, a partir de la cercanía y los lazos de confianza generados.

- La necesidad de adoptar un tratamiento diferencial por género, edad y etnia según sea el escenario para sus actuaciones, a fin de promover un tratamiento igualitario a las personas según sus vulnerabilidades y de avanzar en los compromisos sobre Goce Efectivo de Derechos; que ha sido desde sus inicios un propósito y un norte en la actuación y en los procedimientos, materiales y herramientas empleados.
- La necesidad de implementar para todos los procedimientos diseñados las fases de diseño, prueba, validación y evaluación, como un mecanismo que garantiza la publicación de herramientas ajustadas acordes a las expectativas buscadas.
- La conformación de equipos profesionales interdisciplinarios capaces de asumir la aproximación a instituciones y comunidades no solo desde la experticia necesaria de las disciplinas sociales, económicas, catastrales y jurídicas, sino también como un agente próximo conocedor de la integralidad y particularidades de los territorios.
- La construcción de conceptos y criterios conjugada con la permanente preocupación por el manejo unificado de los mismos entre los diferentes equipos del nivel nacional y territorial, logrado a través de su construcción conjunta y/o socialización permanente a través de documentos de orientaciones para la intervención, o de los llamados encuentros temáticos y encuentros nacionales.
- El permanente análisis de su estructura administrativa para adaptar y fortalecer el esquema multi-cooperación adoptado desde el inicio donde el objetivo ha sido maximizar los beneficios de los recursos gestionados con base en el reconocimiento de objetivos particulares según cooperante y la posterior armonización de estos con los objetivos misionales de las instituciones con competencias.

Como resultado de lo anterior hoy es posible afirmar que el tema de protección patrimonial sobre tierras y territorios se ha integrado al funcionamiento de las instituciones concernidas a través de varios mecanismos que pueden ser descritos como resultados concretos de la gestión del Proyecto:

- Conformación y fortalecimiento de la Red Interinstitucional de Protección.
- Inclusión programática del tema en los planes de acción de la Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Instituto Geográfico Agustín Codazzi y Procuraduría General de la Nación, entendida como la integración de las pautas señaladas para cada una dentro de sus actividades regulares con cada vez mayores niveles de conscientización por parte de los funcionarios a cargo.
- Incidencia en los Planes Integrales Únicos mediante el acompañamiento permanente a los CTAIPD que ha incidido en que el tema de protección patrimonial constituya un capítulo específico de su formulación.
- Creación y operación sostenida de Mesas de Tierras en 12 departamentos del país.
- Integración del capítulo de tierras en el Formato Único de Declaración.

Ahora bien, la aplicación de las medidas de protección ha significado el desarrollo de una serie de metodologías y herramientas informáticas, que han permitido a las entidades con competencias ir sistematizando y actualizando su información, a la par que avanzan en los procesos de protección. No obstante los avances logrados, aún persisten algunas dificultades o brechas por superar.

En términos generales, se señala como la dificultad persistente para avanzar más expedita y eficientemente en la aplicación de los procedimientos de protección, el acopio, intercambio y cruce de la información institucional; pues como se ha mencionado, la misma no siempre se encuentra sistematizada y actualizada en la generalidad de las entidades que deben aportar en la identificación de los predios, titulares de derechos y calidades jurídicas ejercidas para posibilitar la protección.

Como se ha señalado, existen limitaciones en la **información catastral rural**, teniendo que en los 150 municipios más expulsores de población desplazada, según el RUDP 2010, esta cifra es de tan sólo el 32%.

Tabla N° 7

### Estado de la actualización catastral rural a enero 1 de 2.009 para los 150 municipios más expulsores de población desplazada (según RUPD/2010)

Formación Catastral Rural	Municipios	Porcentaje
Actualizada	48	32%
Desactualizada	61	41%
Sin formación catastral rural	18	12%
Municipios de Antioquia sin datos	23	15%
<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>100%</b>

Fuente de datos catastrales: IGAC /2009; Fuente de 150 más expulsores de población desplazada: ACCIÓN SOCIAL, 2010

En este sentido, urge la actualización de los Catastros, pero utilizando procedimientos adecuados para áreas afectadas por la violencia; por lo que se ha venido sugiriendo al IGAC un ajuste a los procedimientos catastrales para levantar inventarios prediales en contextos de abandono y despojo de tierras, puesto que en zonas afectadas por este fenómeno, adelantar formación, actualización y/o conservación catastral bajo el proceso tradicional, puede resultar en la identificación de terceros y no de los legítimos titulares del derecho, y aunque el Catastro no es la entidad oficial para dar cuenta de la situación jurídica de los inmuebles -quien tenía/tiene, qué- la inscripción catastral es un elemento importante para la identificación de vínculos más informales.

Estas alternativas toman especial importancia al analizar, por ejemplo que nueve (9)<sup>40</sup> de los 150 municipios más expulsores de población desplazada, se actualizaron catastralmente en el año 2009, siendo relevante mencionar que sus inventarios catastrales anteriores datan de mínimo 20 años atrás, lo cual significa que el país no cuenta con datos respecto de la tenencia en el mencionado lapso de tiempo, periodo en el cual se sucedieron los hechos de desplazamiento de la población rural campesina tradicionalmente allí asentada.

40 Simití- Bolívar, Albania y San José de la Fragua- Caquetá, Tierralta y Valencia - Córdoba, Acandí - Chocó, Remolino - Magdalena, Convención - Norte de Santander y Ovejas - Sucre

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

En cuanto al registro de instrumentos públicos, es otra de las importantes fuentes de información con las que se cuenta para identificar propietarios, pues la inscripción de la posesión sobre los inmuebles establecida por el Código Civil no es posible después de la expedición del Decreto 1250 de 1970 (actual Estatuto de Registro); si bien aquéllos abiertos para posesión de inmuebles bajo el antiguo sistema de Registro continúan activos.

La principal dificultad enfrentada con esta información es la tardanza en la entrega de datos por parte de algunas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, especialmente en aquellas con el antiguo sistema de folios manuales (tarjetas de índices de propietarios y poseedores).

Por ello, se considera indispensable promover, en el corto plazo, la culminación del proceso de sistematización de dichas Oficinas, teniendo en cuenta además que los formatos en papel pueden estar en riesgo de destrucción o alteración en algunos municipios del país y ésta es la única copia que se tiene sobre los mismos y no sólo porque complejiza el proceso de acopio de información de la tenencia al tener que recurrir a dichos folios.

Se considera también importante en términos del manejo de la información, que el proceso de interrelación Catastro Registro – ICARE<sup>41</sup> se extienda en el corto plazo a las áreas rurales, especialmente a aquellas afectadas por el desplazamiento forzado a causa de la violencia.

## Tabla N° 8 Sistematización de las Oficinas de Registros de Instrumentos Públicos

- Total Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos: 100% (192)
- Oficinas Sistematizadas: 77,6% (SIR 91, Folio magnético 58)
- Oficinas con Folio Manual: 22,4% (43 manuales)

Fuente: Superintendencia de Notariado y Registro, Agosto 2010

En lo que se refiere a la información de Incoder sobre procesos de titulación, adjudicación, baldíos y SIT, igualmente se han presentado retrasos y dificultades en el acopio y entrega de la información requerida por los CTAIPD para la elaboración de los Informes de Derechos sobre Predios y Territorios. También se han presentado dificultades en el acopio y entrega de información que realiza el mismo Instituto en función de la complementación de información que debe hacer y remitir a las ORIP para calificación de solicitudes de protección individual.

Adicionalmente es recomendable avanzar en la reconstrucción de los archivos y al geo-referenciación de la información, lo cual permitiría prevenir fenómenos como la doble titulación de áreas, así como la identificación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros. Dicho ejercicio contribuiría significativamente con el propósito de construir el inventario nacional de predios baldíos, tema sobre el que el Proyecto ha adelantando ejercicios piloto en los departamentos de Norte de Santander y Córdoba, mediante los cuales se ha avanzado en el diseño de una metodología para la digitalización y organización de los archivos; y ha realizado capacitaciones a algunos funcionarios de Incoder, respecto de las técnicas de

geo-referenciación, utilizando los parámetros cartográficos oficiales expedidos por el IGAC, como herramienta de manejo y administración de información sobre tierras y territorios.

De otra parte, dado que un número importante de predios no cuenta con antecedente registral (folio de matrícula inmobiliaria), se dificulta la efectiva anotación de las medidas de protección patrimonial a favor de ocupantes de predios baldíos de la nación. Por lo anterior, se ha impulsado la expedición de un decreto que faculte al INCODER para solicitar a la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la apertura del folio de matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación, y la anotación de la protección a favor del ocupante identificado mediante la aplicación de las medidas de protección patrimonial.

Entre las acciones iniciadas que se considera conveniente dar continuidad, en función de la articulación de la protección patrimonial con medidas para la formalización de la tenencia y/o la restitución-reparación, se encuentran como las más relevantes:

41 CONPES 3641, 15 Febrero de 2010

- Estudio de los casos de personas que teniendo medidas de protección, les fueron revocadas sus Resoluciones de Adjudicación de baldíos, con el fin de aclarar estas situaciones y posibilitar la toma de las medidas correctivas a las que haya lugar.
- Estudio de los casos en los que se han realizado adjudicaciones de baldíos, a nombre de personas diferentes a las que solicitaron protección del predio, o que fueron identificados como ocupantes en los Informes de Derechos sobre Predios y Territorios.
- En los territorios en que se requiera adelantar procesos de reparación-restitución y formalización, se sugiere retomar no solamente la valiosa información contenida en el RUPTA, sino además la metodología ya diseñada y validada para la elaboración de Informes de Derechos sobre Predios y Territorios<sup>42</sup>, la cual permite "reconstruir" la situación de tenencia de la tierra a la fecha en que iniciaron los hechos que causaron el abandono y despojo, haciendo el cruce de información institucional y comunitaria.

## 5.2 SOBRE LOS RIESGOS QUE IMPLICA EL LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PATRIMONIAL.

El despojo de tierras en zonas sobre las cuales no existen medidas de protección patrimonial opera a partir de la expulsión de las personas que habitan dichas tierras, o bien, por medio de falsedades en documentos públicos o privados, de la coerción a la voluntad de los vendedores o del engaño a los titulares de derechos, que malvenden sus tierras pero cumplen con las formalidades legales y procesales para transferir el derecho de dominio.

Contrario a ello, el despojo de tierras en zonas que gozan de protección patrimonial, debe enfrentarse a las garantías que ofrece el Estado a favor de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento o en riesgo de estarlo. Es por ello que las personas interesadas en comprar masivamente las tierras protegidas instauran acciones legales en contra de las autoridades que tienen la competencia para proteger el patrimonio de la población.

Las medidas de protección patrimonial, por lo tanto, se han constituido como una herramienta importante para la atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado, entendida ésta no como la mera protección jurídica de las tierras abandonadas, sino como un punto de partida, sobre el cual el Estado ha realizado ingentes esfuerzos institucionales y económicos a fin de garantizar la cesación de la condición de desplazado a partir de un retorno en condiciones de seguridad, respal-

dado por la formalización de los derechos de propiedad o de la reparación - restitución de las tierras abandonadas.

El levantamiento de la protección patrimonial en escenarios que no garanticen condiciones de paz y seguridad a favor de los ciudadanos, o en el cual existan personas que aprovechándose de la situación de indefensión de las víctimas de la violencia pretendan hacerse con sus bienes para el desarrollo de actividades lícitas e ilícitas, o simplemente para acumular extensiones de tierra adquiridas a bajo precio, resulta inconveniente.

### *Los levantamientos de las medidas de protección acarrearán las siguientes consecuencias:*

1. No se podría proteger la voluntad de disposición de los titulares de derechos y por esa vía corregir las asimetrías del mercado de tierras en contextos de violencia.
2. Tampoco habría posibilidad de publicitar los derechos informales que las víctimas de la violencia y del desplazamiento ejercen sobre los predios con miras a formalizarlos.
3. Los grupos étnicos no tendrían forma de publicitar las afectaciones que pesan sobre sus territorios.
4. Las víctimas del desplazamiento forzado, o aquellas que están en riesgo de desplazarse forzosamente carecerían de un elemento importante para:
  - a. Buscar el reconocimiento de su calidad sobre el predio.
  - b. Probar la situación de abandono del predio.
  - c. Probar la fuerza mayor en el marco de las obligaciones contractuales.
5. Se perdería la fuerza vinculante de las obligaciones que de la protección se derivan para el Estado:
  - a. Dar prelación de las personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento en los programas de acceso a tierras que brinda el Estado.
  - b. Realizar procesos de titulación preferente a favor de ocupantes ubicados en las zonas de desplazamiento forzado o de riesgo inminente de desplazamiento.
  - c. Brindar acompañamiento por parte del Ministerio Público en las acciones judiciales y/o administrativas a favor de poseedores ubicados en las zonas de desplazamiento forzado o de riesgo inminente de desplazamiento.
  - d. Obligación de realizar una caracterización de las afectaciones a los territorios étnicos e impulsar actividades específicas para superar cada una de ellas.

42 La metodología para la elaboración de este informe se encuentra en el Manual de Procedimientos para la Protección de Tierras y Territorios, adoptado por el Decreto 250 de 2005

# Protección de Tierras 2003 - 2010

*La protección de tierras y territorios para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las víctimas.  
Experiencia del Proyecto Tierras 2003 - 2010*

- e. Ratificación de iniciar los procedimientos de formalización de los territorios de grupos étnicos de la ley 160 de 1994 y de la Ley 70 de 1993 (Titulación/constitución, reestructuración, saneamiento y/o ampliación).
6. No habría forma de realizar un seguimiento detallado a las alteraciones del mercado de tierras por cuenta de la compraventa masiva de tierras en zonas afectadas por el conflicto armado, el desplazamiento forzado y cobijadas con la protección patrimonial.
7. El Estado carecería de información importante para identificar zonas con alta ocurrencia de abandono y despojo para priorizar y focalizar zonas de intervención y procesos de restitución-reparación.
8. Se estaría desaprovechando una herramienta valiosa para ser usada a manera de garantía de no repetición en contextos de violencia. La protección hace de la repara-

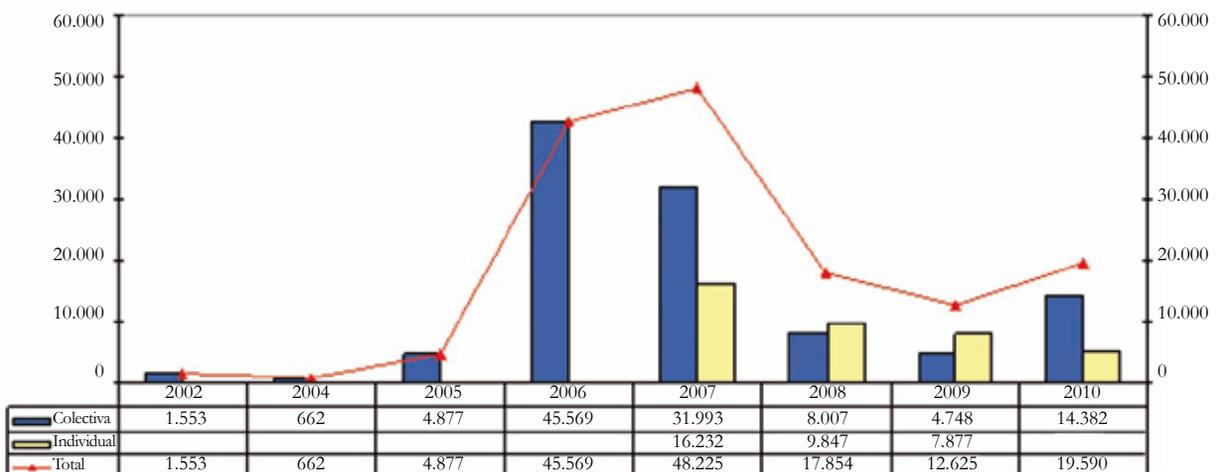
ción y la restitución, un elemento funcional a la paz en la medida en que brinda garantías de arraigo, estabilización y permanencia a la población beneficiaria.

## 5.3 OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN ANTE SITUACIONES DE RIESGO Y OCURRENCIA DE DESPLAZAMIENTOS

Aunque no es sencillo, en términos de la inminencia de riesgo del desplazamiento forzado o su ocurrencia, realizar estimativos y de allí derivar demandas potenciales en cuanto a la protección de bienes patrimoniales, los datos históricos tanto del RUPTA como del RUPD, en la medida en que cuentan con series anuales por 10 y 12 años respectivamente, nos pueden ofrecer algunos indicios en la materia.

En primer lugar, con respecto a la información sobre medidas de protección que reposa en el RUPTA, se han ingresado en promedio mensual 13.598 registros de derechos protegidos a través de la ruta colectiva y 9.791 por la ruta individual.

**Gráfica N° 6**  
**Aplicación de Medidas de Protección**  
**Series Anuales 2003 - 2010**



Fuente de datos: CTAIPD y RUPTA; Fecha de Corte: 30/11/2010

Con respecto a la distribución anual de los registros de protección ingresadas en el RUPTA es necesario poner de relieve dos hechos, sin que esto afecte su correlación con la dinámica del desplazamiento y son el ingreso de derechos correspondientes a Informes de Derechos sobre Predios y Territorios – IDPT avalados por los CTAI-

PD en cumplimiento de la ruta colectiva y la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2.007 que incidió principalmente en el desarrollo de la ruta individual. (Ver Gráfica N° 6.)

Con relación a lo primero, aunque las entidades territoriales y con competencias en protección de derechos

sobre predios y territorios se ven avocadas a actuar ante la inmediatez de un desplazamiento masivo, o en escenarios de riesgo inminente de desplazamiento, el ingreso de derechos cobijados en IDPT puede rezagarse con respecto a los máximos críticos de desplazamiento; esto en virtud del periodo de tiempo necesario para su elaboración por parte de los CTAIPD a partir de la emisión de una declaratoria de inminencia de riesgo de desplazamiento, de desplazamiento o mixta. Es así como el máximo observado en 2.006 de derechos ingresados al RUPTA correspondiente a una declaratoria colectiva de carácter departamental, para el caso, de Norte de Santander, recogía la situación de riesgo y posteriores desplazamientos ocurridos en 2.002 y 2.003; esta circunstancia de hecho es una constante para otros IDPT de menor magnitud.

Ahora bien, la expedición de la Ley 1152 de 2.007 se reflejó inmediatamente en el máximo correspondiente a ese año para ingreso de solicitudes de protección por ruta individual, posteriormente, con la declaratoria de su inexecutable en 2.009, se definieron nuevos acuerdos institucionales para garantizar la continuidad de los avances alcanzados, especialmente con respecto a su favorabilidad para derechos no inscritos. Considerando la reciente implementación de la ruta individual al momento de declaratoria de inexecutable y la reorganización institucional que fue necesaria para enfrentar el cambio normativo, la afectación de la caída de la mencionada Ley sobre las solicitudes de protección por esta ruta fue sensiblemente menor a lo esperado.

Adicional a lo que muestran las tendencias en cuanto a la demanda por protección, que como vimos tiene una relación positiva de aplicación tanto para la ruta individual como para la colectiva, las cifras de RUPD de Acción Social y la Información del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, nos corroboran la persistencia de los fenómenos que dan origen a su aplicación.

Según datos del SIPOD, en cuanto a las variaciones sobre número de personas que figuran incluidas en el RUPD, en una serie de 10 años, nos da un promedio de 3.751 personas expulsadas por año; no obstante la variación de los años 2008 y 2009 muestran una sensible tendencia a la baja, pasando de 300.006 a 154.040 personas. Para efectos de la protección de predios, cabe mencionar la cifra promedio de 458 hogares que aparecen en el RUPD, calculado teniendo en cuenta el histórico de los 12 años reportados como variaciones en hogares expulsados .

Esta última cifra, no obstante, es significativa en términos de demanda potencial en protección de bienes abandonados, si se tiene en cuenta el estimado de bienes abandonados:

“Con ocasión del desplazamiento, un 90% de los grupos familiares inscritos en el RUPD perdió algún bien, ya fuera porque debieron abandonarlo forzosamente, o porque les fueron despojados por la fuerza. Así, un 97% de los grupos perdió sus tierras, un 98% sus animales y un 64% perdió cultivos permanentes.”

Finalmente, aunque las cifras del RUPD no diferencian cuando se trata de desplazamientos masivos, la información de los Informes de Riesgo y las Notas de Seguimiento del SAT, brindan valiosa información que ha permitido sustentar las declaratorias de protección. Entre los años 2001 y 2010, han sido emitidos 573 Informes de Riesgo, para un promedio de 57 por año; en tanto que entre 2002 y 2010 han sido emitidas 393 Notas de Seguimiento, para un promedio de 43 por año.

Aunque no todas las alertas y recomendaciones dadas en estos Informes y Notas, han conducido a declaratorias de manera directa, interesa señalar dos conclusiones al respecto. En primer lugar y tomando como ejemplo 1 año de referencia, para el caso el 2009, se presentaron 31 Informes de Riesgo y 35 Notas de Seguimiento, que en total arrojaron 66 situaciones de riesgo que cubren 145 municipios en 25 departamentos; situaciones que afectan a un total de 1'787.255 personas, con un 25% de población afrocolombianas, 25% indígenas y 62% otra población civil; que a su vez condujeron a 66 situaciones de desplazamiento forzado y 44 de destrucción o afectaciones a bienes civiles .

Ahora bien, aunque en las cifras y sistematizaciones logradas por el Proyecto, no se tiene aún el porcentaje exacto de Informes de Riesgo y Notas de Seguimiento con menciones y recomendaciones específicas sobre situaciones que ponen en peligro el patrimonio, que pueden conducir al despojo de tierras y territorios; es evidente que crecientemente se hacen menciones cada vez más claras, específicas y explícitas al respecto. Lo anterior responde igualmente al trabajo adelantado conjuntamente con el equipo de SAT de la Defensoría del Pueblo, iniciado desde el 2006 con unas orientaciones preliminares para la inclusión de variables sensibles a la temática, trabajo reforzado durante 2009, en ejercicio compartido de construcción de elementos analíticos y metodológicos para referenciar mejor tanto los riesgos, como las acciones derivadas y sus responsables.

Como corolario, es indudable que tanto las situaciones de riesgo inminente u ocurrencia de desplazamientos, que se siguen presentando a lo largo del país, así como la normatividad y jurisprudencia vinculante para la actuación institucional en materia de protección de bienes patrimoniales, comprometen al Gobierno Nacional y a las autoridades territoriales a seguir respondiendo de una manera cada vez más eficiente.