



UNIDAD
DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS



PLAN ESTRATÉGICO INTERINSTITUCIONAL

DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA EL PERÍODO 2017-2021

 GOBIERNO DE COLOMBIA

 MINAGRICULTURA

 TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

RESPUESTA SENTENCIA T 679 DE 2015
Honorable Corte Constitucional
Noviembre 2016



Contenido

1.	SENTENCIA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL T 679 DE 2015-----	4
2.	INTRODUCCIÓN-----	6
3.	METODOLOGÍA-----	8
3.1.	FASE DE DIAGNÓSTICO-----	8
3.1.1.	Sistema de Entrega-----	9
3.2.	FASE DE ANÁLISIS-----	12
3.3.	FASE DE CONSOLIDACIÓN-----	13
4.	DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL-----	14
4.1.	AVANCES DE POLÍTICA-----	15
4.1.1.	Planeación Estratégica-----	15
4.1.2.	Consolidación institucional-----	21
4.1.3.	Instancias de coordinación frente a la macrofocalización y la microfocalización-----	23
4.1.4.	Articulación interinstitucional e intercambio de información-----	29
4.1.5.	Avance en cifras del proceso de restitución de tierras-----	34
4.1.6.	Desarrollos normativos-----	42
4.2.	PARTICULARIDADES DE POLÍTICA-----	47
4.2.1.	Restitución en medio del conflicto armado-----	48
4.2.2.	Informalidad en la tenencia de la tierra-----	49
4.2.3.	Barreras de acceso por género-----	50
4.2.4.	Incertidumbre sobre el número de víctimas del despojo y abandono-----	53
4.3.	IDENTIFICACIÓN Y PRIORIZACIÓN DE FACTORES CRÍTICOS-----	60
5.	MARCO ESTRATÉGICO-----	67
5.1.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS-----	67
5.1.1.	Objetivo General-----	67
5.1.2.	Objetivos específicos-----	67
6.	POLÍTICAS Y ACCIONES-----	68
6.1.	ANÁLISIS MATRIZ DOFA-----	68
6.1.1.	Seguridad-----	70
6.1.2.	Temas ambientales-----	71
6.1.3.	Ruta catastro registro-----	72
6.1.4.	Articulación interinstitucional e interoperabilidad-----	73
6.1.5.	Participación-----	74
6.2.	DEFINICIÓN DE ACCIONES-----	74



6.2.1.	Seguridad -----	75
6.2.2.	Temas ambientales -----	76
6.2.3.	Ruta Catastro registro -----	77
6.2.4.	Articulación interinstitucional e interoperabilidad -----	78
6.2.5.	Participación -----	79
6.3.	ANÁLISIS POR ESCENARIOS -----	80
6.3.1.	Número de solicitudes a ser recibidas al 2021 -----	80
6.3.2.	Lógica de intervención territorial -----	81
6.3.3.	Cumplimiento de la meta -----	88
6.3.4.	Consideraciones sobre la compensación y la no microfocalización -----	88
6.4.	ANÁLISIS PRESUPUESTAL -----	90
6.4.1.	Herramientas presupuestales -----	90
6.4.2.	Presupuesto destinado por entidades con competencia -----	91
6.4.3.	Presupuesto de la UAEGRTD -----	92
7.	ESQUEMA DE MONITOREO -----	94
7.1.	PARTICULARIDADES DEL MONITOREO -----	94
8.	ANEXO 1- MAPA SISTEMA DE ENTREGA DE LA ETAPA ADMINISTRATIVA -----	96
9.	ANEXO 2- MATRIZ DE MONITOREO -----	96



INDICE DE SIGLAS

AICMA	Acción Contra las Minas
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ANM	Agencia Nacional Minera
BACRIM	Bandas Criminales
CI2RT	Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras
COLR	Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras
CTJT	Comités Territoriales de Justicia Transicional
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
DOFA/FADO	Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSEPP	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas
DAICMA	Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FUD	Formulario Único de Declaración
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
MEGA	Metas Estratégicas Grandes y Ambiciosas
MAP	Minas Antipersonal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MUSE	Municiones sin Explotar
PEIRT	Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PAT	Planes de Acción Territoriales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado
PPTP	Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio
RTDAF	Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente
SIG	Sistema Integrado de Gestión
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas



1. Sentencia Honorable Corte Constitucional T 679 de 2015

La Honorable Corte Constitucional-HCC revisó la acción de tutela interpuesta por la ciudadana María Clementina Jacanamijoy Juajivioy en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante Unidad de Tierras o Unidad), quien alegó la protección de sus derechos fundamentales a la vida, restitución de tierras, vida digna, vivienda y mínimo vital, según su criterio vulnerados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-UAEGRTD, ante quien radicó una solicitud de inscripción de un predio ubicado en la vereda San Joaquín del Municipio de Puerto Leguízamo en el Departamento del Putumayo, al respecto esta Unidad contestó que no ha sido posible continuar con la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras, no por negligencia de la Unidad, sino porque el área reclamada aún no ha sido microfocalizada. Las sentencias de primera y segunda instancia fueron desfavorables a la ciudadana; sin embargo, fueron revocadas por la Corte, quien en su lugar CONCEDE la acción de tutela interpuesta por la ciudadana, ORDENA a la Unidad de Restitución de Tierras que en el término de 30 días responda la solicitud elevada por la actora y EXHORTA a la Unidad, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, que proceda, a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras, tal como se describe en la Sentencia T679/2015.

Se destaca de lo expuesto por la HCC, el respaldo a la microfocalización como una *“herramienta que le permite a la administración realizar la restitución ordenadamente, y, además, evita la revictimización del desplazado (...) Así, la focalización [es] razonable para cumplir con ese objetivo propuesto ya que sin ella no se tendría un mínimo de certeza acerca de que efectivamente en la zona no van a haber nuevos hechos victimizantes”*. Agrega que *“6.11 (...) suprimir u ordenar la microfocalización de predios vía tutela, se estaría abriendo paso a restituciones riesgosas para la víctima”*. Sin embargo, la Corte ordena que, para todos los casos en que se refieran solicitudes ubicadas en zonas no micro (incluido el caso de la tutela de la señora Jacanamijoy), se den razones concretas y objetivas, *“precisas y no genéricas”* que sustentan esa situación, por lo que la Unidad de Restitución responderá las peticiones de los solicitantes indicándoles *“cuál de los criterios contenidos en los Decretos 4829 de 2011 y Decreto 599 de 2012 [densidad del despojo, seguridad y condiciones para el retorno] no se satisface, e informarle al ciudadano con datos reales, la razón particular y concreta”* [del no inicio] de la acción de restitución.

Por otra parte, la HCC señala, en el numeral 6.23 de las consideraciones y fundamentos de la Sentencia, que los conceptos de macro y microfocalización establecidos en la Ley 1448 de 2011 *“son tan solo herramientas y no planes de restitución. Es decir, con ellas se garantizan determinadas situaciones y derechos de las víctimas, pero de ahí no se sigue que sea un modelo o procedimiento que garantizará que la Unidad podrá cumplir con el objetivo dentro del término de diez años previsto en la Ley 1448 de 2011”*, por lo que en el



punto resolutivo cuarto (4°) del fallo de revisión de tutela referido en el asunto, la Corte Constitucional solicitó lo siguiente:

“Exhortar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, para que, de manera concurrente y articulada con el Gobierno Nacional, que proceda, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, a elaborar y publicar un plan estratégico de restitución de tierras, de acuerdo con las razones ofrecidas en esta decisión, en el que deberá incorporar los objetivos y estrategias para restituir todos los predios despojados en el plazo de 10 años del que trata la Ley 1448 de 2011. Dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, pero su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto. Lo anterior, obliga al Gobierno a coordinar las instancias que intervienen en el proceso de focalización, con el propósito de evitar cualquier tipo de desarticulación institucional.”

Así mismo en el numeral 6.24 de la misma sentencia, la HCC considera que el Plan Estratégico de Restitución de Tierras contempla las siguientes características y requisitos:

- a) Debe perseguir sólidamente la protección del derecho de la restitución. Lo que implica que éste debe tener una vocación práctica que permita que sea implementado y funcione.
- b) Debe contener objetivos claros y que abarquen la situación real de los beneficiados. Al respecto la Corte menciona entonces que *“no es garantía del derecho la implementación de medidas progresivas que no cumplan con los objetivos. Nuevamente, el hecho que cada año se restituyan más predios es beneficioso, pero no completo”*.
- c) Debe incorporar herramientas de planeación presupuestal que aseguren su financiación.
- d) Debe ser público. *“Pues toda la ciudadanía debe conocerlo, pero individualizado ya que los beneficiarios tienen el derecho a conocer cuál es el estado de su solicitud, etc. y cómo está actuando la administración para garantizarlo (...) la publicidad se refiere al plan macro y no al proceso de restitución de cada uno de los peticionarios”*.

Además, este Plan deberá establecer con claridad la manera en que la Unidad de Restitución de Tierras y el Gobierno Nacional en general, realizarán la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto en diez (10) años, lo que a juicio de la H. Corte debe contener, al menos, lo siguiente: (i.) Diagnóstico consensuado sobre la cantidad de predios despojados; (ii.) cantidad de solicitudes que reposan en la Unidad; (iii.) fijación de plazos concretos para, por una parte, microfocalizar o no los inmuebles objeto de controversia, y, por otra, resolver todas las reclamaciones de tierras, a nivel nacional, en un tiempo que no podrá ser mayor a los 10 años previstos en la Ley 1448 de 2011; y (iv.) metodología para cumplir con los objetivos, metas, y resultados trazados en dicho documento.



2. Introducción

En el marco del exhorto de la HCC, la UAEGRTD procede a elaborar el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras- PEIRT, en donde se parte del análisis de fenómenos complejos y exógenos a la acción restitutiva, que configuran un reto para la política pública, en torno a la cual es necesario incorporar diferentes perspectivas y tener en cuenta los contextos en los que ésta ópera con miras a realizar un ejercicio de planeación.

La política de restitución de tierras ha significado el restablecimiento gradual y progresivo del Estado Social de Derecho y del imperio de la legalidad en los territorios donde interviene, así como la presencia —en muchos casos por vez primera— de la institucionalidad y de las autoridades administrativas y judiciales. Es así como, la restitución es el resultado de la confluencia de instituciones del nivel nacional como territorial, permitiendo la coordinación, articulación y complementariedad de acciones. En este marco, el presente documento es el resultado de un ejercicio de diálogo y concertación con entidades, así como de la definición de estrategias de cara a cumplir con los términos establecidos por la Ley.

La primera parte del documento, describe la metodología utilizada en la elaboración del PEIRT, la cual retoma el ejercicio de Sistema de Entrega construido por el Departamento Nacional de Planeación- DNP en el 2013, herramienta de análisis de política pública, utilizada como base para la programación al 2021.

En una segunda sección se realiza un diagnóstico institucional en donde se establecen los principales esfuerzos para adelantar el mandato de la Ley 1448 de 2011 en materia de la gestión de la restitución de tierras, específicamente con los que se encuentran a cargo de la UAEGRTD, como entidad que lidera la etapa administrativa de la acción de restitución y la custodia del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en adelante- RTDAF.

Para cerrar este segundo segmento, se hace una contextualización de la política de restitución de tierras, sobre la complejidad inherente al proceso y los retos más apremiantes. Esto con el fin de identificar aspectos transversales o retos estratégicos a los que la institucionalidad debe hacer frente para cumplir con lo definido en la Ley 1448 de 2011. A continuación, se identifican aquellas posibilidades fácticas y jurídicas de la restitución de tierras como parte de la proyección hasta 2021.

En una tercera sección, avanza en la definición del marco estratégico en el que se formula el PEIRT, de un lado, se establece una concepción del rol institucional, con base a lo dispuesto en la Ley de Víctimas y a la proyección que las instituciones hacen de cara al cumplimiento de términos al 2021. De otro se identifican los objetivos del plan partir del análisis de la caracterización de los factores críticos.



La cuarta parte del documento está destinada a la presentación de acciones que permitan el logro de los objetivos estratégicos, mediante el análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas –DOFA– de los aspectos críticos de la política. Así mismo, el establecimiento de escenarios para la definición y costeo de las acciones y proyectos a desarrollar por las entidades involucradas.

A continuación, se presenta el esquema propuesto para el seguimiento, así como recomendaciones que facilitarán la articulación interinstitucional y el monitoreo al avance de la política de restitución de tierras.

Vale la pena aclarar que el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras complementa la planeación estratégica estructurada periódicamente por cada una de las entidades involucradas, de manera asertiva, se buscó potencializar aquellas acciones que las entidades ya realizan en el marco del proceso restitutivo, lo que permite fortalecer la articulación interinstitucional para el cumplimiento de los términos descritos en la Ley 1448 de 2011.

3. Metodología

La Unidad de Restitución estableció que la construcción del Plan Estratégico Interinstitucional para el cumplimiento de la política, solicitado por la Honorable Corte Constitucional, requería de la definición de una metodología participativa que permitiera caracterizar la red institucional involucrada en su implementación, la identificación de las principales dificultades y las respectivas implicaciones que se generan en cada actividad realizada por las entidades intervinientes y su continua interacción.

Con este objetivo en mente, se solicitó el acompañamiento de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento- CODHES, para que desde su experticia apoyara la elaboración de insumos vitales para la definición del Plan. El siguiente gráfico, muestra las fases surtidas por la institucionalidad bajo el liderazgo de la UAEGRTD para en la construcción del PEIRT: Diagnóstico, Análisis, y Consolidación y Aprobación.

Gráfico 1 Metodología



Fuente: UAEGRTD

3.1. Fase de diagnóstico

En el marco de la primera fase de la ruta metodológica, se obtuvo con el apoyo de CODHES, la actualización del Sistema de Entrega; herramienta de planeación y seguimiento de política pública implementada por el Departamento Nacional de Planeación- DNP en el proceso de restitución de tierras entre el 2013 y el 2014. Se tomó como base este ejercicio en tanto identificó mediante el Mapa del Sistema de Entrega la compleja articulación interinstitucional requerida para la implementación de la política de restitución de tierras (Anexo 1). Esta tarea la adelantó CODHES a partir de información contenida en el ejercicio realizado por el DNP, así como por las siguientes fuentes de información: UAEGRTD, entidades del nivel nacional y territorial que intervienen en la política de restitución, reclamantes de tierras y representantes de las víctimas en el Consejo Directivo de la Unidad de Restitución. Este ejercicio permitió establecer el avance en la consolidación de la articulación interinstitucional frente a la implementación de la política de restitución de



tierras, partiendo del ejercicio inicial elaborado por el DNP. A continuación se hace una breve descripción de la herramienta de Sistema de Entrega, así como de la labor realizada por CODHES para su actualización.

3.1.1. Sistema de Entrega

El Sistema de Entrega (Delivery System) es una metodología para el análisis de la implementación de las políticas públicas que parte de establecer que la entrega efectiva de los bienes y servicios por parte del Estado, depende de un sistema complejo, compuesto por diversos actores y redes, entre los cuales se pueden presentar cuellos de botella que dificultan dicha entrega (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Estos cuellos de botella son las dificultades o problemas que se presentan al interior de las entidades y en la interrelación entre las mismas, lo que puede implicar tanto la demora en la provisión de un servicio, como la imposibilidad de entregarlo, o la de que este último no corresponda a las necesidades o demandas sociales que pretendía resolver y atender (Barber et. al., 2011).

Los cuellos de botella que se pueden presentar en la implementación de una política pública, implican en el mediano y largo plazo, el incumplimiento de sus metas y objetivos (Barber et. al., 2011). Por ello, la metodología del Sistema de Entrega pretende a través de la identificación de cuellos de botella proveer alternativas de solución que sean factibles y que conduzcan a la descongestión de todo el sistema de la política para la efectiva entrega del bien o servicio (Departamento Nacional de Planeación, 2014). La implementación de estas alternativas de solución, así como de toda la política deben ser monitoreadas, teniendo en cuenta los seis elementos para el mejoramiento del rendimiento de la gestión (Barber et. al., 2011), que son:

1. Establecer la dirección de la implementación de la política, identificando los actores estratégicos y la naturaleza de la organización.
2. Formular indicadores claros y medibles para el seguimiento y la rendición de cuentas.
3. Crear presupuestos, metas y planes factibles.
4. Realizar seguimiento a través de reportes periódicos que den cuenta de la gestión, de manera detallada, para poder identificar los problemas.
5. Realizar una revisión periódica a través de comunicación permanente orientada a analizar los resultados obtenidos y a generar acciones concretas para la solución de los problemas.
6. Garantizar la implementación de las acciones para la solución de problemas y establecer sanciones y recompensas por la efectividad en la gestión.

Esta metodología tiene el papel de influir en las entidades para que garanticen la provisión de mejores bienes y servicios y que estos efectivamente lleguen al beneficiario de manera oportuna y satisfactoria (Barber et. al., 2011). Para que esto sea posible es necesario que exista un grupo de entidades con capacidad de influenciar las instituciones ejecutoras para el cumplimiento y mejoramiento de los resultados propuestos



(Barber et. al., 2011). Este grupo debe estar en la posición no solo de sancionar o recompensar de acuerdo a la gestión sino, además, de acompañar, asesorar, y formular de manera conjunta con los ejecutores las metas de la política. Es así que se debe establecer una rutina para la revisión y seguimiento a la gestión orientada a la consecución de los resultados propuestos, y a la toma de decisiones (Barber et. al., 2011).

De esta forma, el Sistema de Entrega es una metodología para realizar el seguimiento y la evaluación de la entrega de productos y resultados a los beneficiarios finales en el marco de la gestión de la política pública, ofrece herramientas tanto para la formulación como para la implementación del Plan Estratégico Interinstitucional para la Restitución de Tierras, en la medida en que ofrece acompañamiento en la identificación y solución de los cuellos de botella, orientado a la consecución de los resultados propuestos.

La aplicación del Sistema de Entrega nace como una necesidad frente al reto que implica la implementación de una política pública de justicia transicional, dadas las complejidades a las que se enfrentan las instituciones del Estado para adaptar un proceso novedoso y particular a sus procesos administrativos y misionales. En este sentido, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Política Pública- DSEPP del Departamento Nacional de Planeación, emprendió la tarea de realizar un diagnóstico a la luz de la metodología de Sistema de Entrega, para identificar los principales actores que intervienen en la política de restitución de tierras e indagar sobre los cuellos de botella que se podrían presentar en la interrelación del proceso, con el fin de generar estrategias que condujeran a mejorar la implementación de la política de restitución. En este sentido, surge como un ejercicio novedoso que permite reflejar las dificultades que se presentan en el proceso para la entrega del servicio, en el caso particular la restitución efectiva a la población que ha abandonado forzosamente su predio o que ha sido despojada de su tierra o de su territorio. Para esto se estableció una metodología de 3 pasos:

Diagnóstico: consistió básicamente en la comprensión de la política, identificación de actores y la construcción del mapa del sistema. Para la comprensión de la política se revisaron las normas respectivas y se construyó la cadena de valor de la misma. Para la identificación de actores y sus funciones se realizaron entrevistas semiestructuradas tanto en instituciones del orden nacional como en el territorio. Finalmente, la construcción del mapa de relaciones se realizó teniendo en cuenta las entrevistas semiestructuradas para definir las relaciones que existen entre los actores involucrados en la política.

Procesamiento de la información: la política pública es analizada a partir de tres criterios: a) El deber ser de la implementación de la política y la realidad de la misma en los dos años que llevaba de ejecución; b) Cruce de información por temas de los actores entrevistados; y c) Revisión de información secundaria. En esta etapa se realiza el análisis del Mapa del Sistema de Entrega (Anexo 1) y la validación de los productos con las entidades intervinientes.

Fortalecimiento institucional: una vez identificados los cuellos de botella interinstitucionales que se presentaban en las relaciones entre los actores involucrados, se formula un plan de acción en el que se priorizan los cuellos de botella y las recomendaciones para su solución.

La priorización de los cuellos de botella se define basados en criterios que tienen en cuenta tanto la gravedad del cuello de botella como la dificultad de implementación de la recomendación planteada (Departamento Nacional de Planeación, 2014). La gravedad se define con relación a la afectación que sufre el proceso por la existencia del cuello de botella. El nivel más leve implica un retraso en el proceso; el siguiente obstaculiza y obliga a tomar medidas para evadir el problema; el tercer nivel es cuando el cuello de botella frena el proceso hasta que el cuello de botella se resuelve; el cuarto nivel implica que el proceso se detiene por un tiempo y una vez solucionado permite volver al camino anterior y finalmente el quinto nivel impide el proceso de implementación en forma tajante.

Gráfico 2 Gravedad del cuello de botella



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2014)

La otra valoración se relaciona con el grado de dificultad en implementar las soluciones que se prevén para solucionar los cuellos de botella. También aquí la valoración va de 1 a 5, siendo 1 el menor grado de dificultad y 5 el máximo. El Sistema de Entrega presenta la valoración, según el tipo de medidas que se deben tomar, que van desde voluntad e iniciativa institucional hasta una combinación de arreglos económicos, y normativos, en el grado 5 de dificultad. Los grados intermedios implican: arreglos colaborativos o económicos (grado 2); arreglos colaborativos y económicos (grado 3) y arreglos solamente normativos (grado 4).

Gráfico 3 Dificultad de implementación de la recomendación.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2014)

La actualización del Sistema de Entrega por parte de CODHES, permitió a la Unidad identificar su avance frente a las problemáticas establecidas por el DNP en el ejercicio inicial, de esta forma, se evidenció la superación de cuellos de botella identificados en el primer ejercicio o la aparición de nuevas problemáticas. Este balance, se utilizó como base para la construcción del PEIRT.

De manera complementaria, CODHES de la mano de la UAEGRTD elaboró otros insumos que aportaron al ejercicio de planeación solicitado por la Honorable Corte Constitucional, estos son; el análisis y la estimación del número de posibles solicitudes de restitución de tierras a recibir hasta el 2021 (el cual se trata a profundidad en la sección 4.2.4). Estos insumos fueron obtenidos a través del análisis de variables relacionadas con el conflicto armado, el fenómeno del despojo o abandono forzado y la información recolectada por la UAEGRTD desde el 2012

3.2. Fase de análisis

Durante la segunda etapa de la ruta metodológica definida para la construcción del PEIRT, se adelantaron mesas técnicas con las entidades involucradas en las cuales se trabajó sobre los distintos cuellos de botella identificados en la actualización del Sistema de Entrega realizada por CODHES, permitiendo establecer el nivel de avance en la superación de cuellos de botella e implementación de recomendaciones realizadas por el DNP en el 2014, así como un panorama integral sobre el estado actual de cada uno de estos. Adicionalmente, al ejercicio realizado con otras entidades, la UAEGRTD analizó los insumos entregados por CODHES, los cuales brindaron orientación sobre la estructura, contenido y objetivos del PEIRT.

De otro lado, la UAEGRTD con los insumos entregados por las entidades involucradas, implementó la metodología de DOFA/FODA- Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, a través de la cual se hizo



un análisis matricial de los principales factores críticos de la política, identificando las variables a tener en cuenta para su superación y aspectos determinantes en la toma de decisiones. Lo anterior permitió definir los escenarios aquí propuestos, teniendo en cuenta no solo la gravedad de los cuellos de botella y la dificultad para su superación (Sistema de Entrega) sino también variables relacionadas con la experiencia de la Unidad de Restitución en la implementación de la política.

3.3. Fase de Consolidación

La ruta metodológica finaliza con el montaje del documento final del PEIRT; se identificaron las alternativas para la superación de los cuellos de botella de mayor impacto sobre la implementación de la Ley (según lo establecido en la ilustración 2) y las acciones de mejora que permitan mitigar el impacto de estos sobre la implementación de la política. Los insumos para este ejercicio se obtuvieron por un lado, de la información remitida por las entidades involucradas y del análisis realizado por CODHES con ocasión de la actualización del Sistema de Entrega. Por otro, del análisis DOFA elaborado por la UAEGRTD para cada uno de los factores críticos de la política.

Una vez consolidado el documento, fue socializado a las entidades involucradas quienes realizaron ajustes al presente documento, en algunos casos se adelantaron reuniones bilaterales mediante las cuales se alcanzaron a acuerdos para la implementación del proceso restitutivo. Las acciones o proyectos propuestos por las entidades involucradas o sugeridos por la UAEGRTD y revisados interinstitucionalmente, se encuentran consignados en el presente documento, y se ven reflejados dentro del esquema de monitoreo establecido en la sección 6.2; 7; y anexo 2.



4. Diagnóstico institucional

Con la implementación de la sentencia T-025 de 2004, la Honorable Corte Constitucional llamó la atención respecto de la superación del estado de cosas inconstitucional de la población desplazada. Con fundamento en esta providencia se expedieron autos trascendentales como el 185 de 2004, 176, 177 y 178 de 2005, donde el alto tribunal realizó seguimiento a las órdenes dadas en dicha sentencia.

Con fundamento en lo anterior, antes del 2010 y concretamente previo a la existencia de la Ley 1448 de 2011, la Corte determinó que existían temáticas de gobierno que deberían ser replanteados en su totalidad debido al rezago que mostraban, y a que su diseño actual amenazaba perpetuar el estado de cosas inconstitucional respecto de la población víctima de desplazamiento forzado, como ocurría con la restitución de tierras, entre otros asuntos. Asimismo, esa corporación estableció que existían ciertos ejes temáticos que no habían sido realmente articulados y que presentaban significativos vacíos que retrasaba la superación del estado de cosas inconstitucional como en el caso de la prevención del desplazamiento y la garantía de los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación integral y a la no repetición, que requerirían complementación.

Específicamente, en cuanto a restitución de tierras, la Corte emitió el auto 008 de 2009, en el que relaciona los aspectos que debían ser recogidos en una política dirigida en esa materia: i) contar con un mecanismo para esclarecer la verdad sobre la magnitud del despojo; ii) las modalidades y efectos de los abandonos y despojos de tierras ocurridos en el marco del conflicto armado; iii) identificar reformas institucionales y normativas que sean necesarias para asegurar la restitución de tierras a la población desplazada; iv) diseñar y poner en marcha un mecanismo especial para recibir, tramitar y resolver las reclamaciones de restitución de tierras de las víctimas de abandonos o despojos, teniendo en cuenta las distintas formas de relación jurídica de la población desplazada con los predios abandonados (propiedad y posesión, por ejemplo).

A partir del reconocimiento del carácter de derecho fundamental de la restitución de tierras, se expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras -Ley 1448 de 2011- que tiene alcance especial con los Decretos-Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 en los derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rom o Gitano. Por medio de esta ley se creó la UAEGRTD, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como la entidad del Gobierno Nacional encargada de la gestión de restitución de tierras despojadas y abandonas forzosamente; por otra parte, se caracterizó el proceso especial de restitución como uno de rango constitucional que, bajo ese especial distintivo, satisface además los objetivos de la justicia transicional en pro de las víctimas del conflicto armado interno.



4.1. Avances de política

Desde que comenzó a operar la política de restitución de tierras, se ha caracterizado por actuar en el marco de los objetivos y metas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo y el plan estratégico de la Unidad de Restitución, lo que le ha permitido llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos misionales de forma ordenada, sistemática, coherente y articulada. Esto significa que la valoración del cumplimiento de la orden cuarta de la Sentencia T- 679 de 2015 debe efectuarse en ese contexto y respecto del marco global de la planeación estratégica que la entidad ha venido implementando desde su existencia. Al respecto no está de más advertir que la planificación de la política, implica el consenso y concertación con múltiples entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas- SNARIV y al Estado en su conjunto.

En el presente capítulo, se presenta una descripción de los esfuerzos institucionales que han permitido el aporte significativo que la UAEGRTD ha realizado como mandato emanado de la Ley 1448 de 2011, sus Decretos Reglamentarios y la Directiva Presidencial 006 de 2014, que promueve el principio de austeridad del gasto público. Este aporte se evidencia a partir del avance de la restitución de derechos de propiedad a víctimas del abandono y despojo forzado de tierras, así como en términos de la articulación con otras políticas públicas y con otros sectores, que han permitido al Estado restaurar la red institucional en aquellas zonas más afectadas por el conflicto armado. Así mismo, también se destacan aquellos logros relacionados con la consolidación institucional y desarrollo normativo, en tanto el proceso de restitución de tierras y territorios en Colombia se ha constituido en una experiencia valiosa a nivel internacional, en el ámbito de reconocimiento de derechos a víctimas del conflicto armado.

4.1.1. Planeación Estratégica

Para contextualizar los avances de la política de restitución de tierras es necesario acudir a las condiciones en que se ha enmarcado la gestión de la UAEGRTD, como principal gestora del proceso, así como a las herramientas de planeación que la misma ha acogido, a fin de determinar cuáles son las bases sobre las cuales se pueden evidenciar los resultados de la política.

La Unidad de Restitución desarrolla cada uno de los componentes de la política por medio de los proyectos de inversión i) Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional - BPIN 2011011000377 y ii) Implementación programa proyectos productivos para beneficiarios de restitución de tierras nacional - BPIN 2012011000004.

Con el fin de alcanzar los estándares previstos para la intervención territorial, la Unidad ha desarrollado desde su creación varios procesos de planeación, que desde distintos niveles han permitido a la entidad adaptar su capacidad periódicamente en relación con sus objetivos misionales y así emprender o adelantar



las gestiones dirigidas a que los jueces especializados profieran sentencias de restitución de tierras, como lo muestra la ilustración 4.

Gráfico 4 Alineación estratégica¹



Fuente: UAEGRTD

Un primer nivel es la elaboración del Plan Estratégico Institucional que permita la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y con la dinámica sectorial. Esto se realiza de acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994, según la cual los organismos de la administración pública del orden nacional deben elaborar un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, el artículo 3 del Decreto 4801 de 2011 señala que la Unidad de Restitución de Tierras debe definir el plan estratégico de la entidad, así como planes y programas con enfoque diferencial para la restitución efectiva y sostenible de tierras y territorios abandonados y despojados y contribuir así a la reparación integral de las víctimas.

Otros referentes para la planeación estratégica de la UAEGRTD son los documentos Consejo Nacional de Política Económica y Social; CONPES 3712 de 2011: Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011², CONPES 3726³: Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, o los planes sectoriales.

A la fecha la UAEGRTD ha elaborado dos Planes Estratégicos Institucionales, ambos construidos con base en la normatividad nacional e internacional en materia de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011, Decreto 1071 de 2015 (anteriormente Decreto 4829 de 2011)), así como en la jurisprudencia de la Corte

¹ MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo

²República de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Diciembre 1 de 2011

³República de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Mayo 30 de 2012



Constitucional, los elementos de la política sectorial y lineamientos del Consejo Nacional de Política Económica y social (CONPES). El Plan Estratégico Institucional tiene como objetivo principal el de encausar el desarrollo de la entidad a mediano plazo, mediante metas estratégicas y desarrollo de herramientas de planeación y medición. Esto significa escoger cursos de acción de acuerdo a la misión institucional, así como el establecimiento de Metas Estratégicas Grandes y Ambiciosas – MEGA -, la creación de oferta programática, el mapa estratégico, el cuadro de mando y los indicadores de medición.

Un primer documento de Plan Estratégico de la UAEGRTD 2011-2012 se realizó entre julio y noviembre de 2011, contando con la participación activa de los integrantes del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada- PPTP y de organizaciones de víctimas, así como de otros actores que enriquecieron con sus experiencias y expectativas a la gestación de la futura entidad. Una actualización de este Plan se generó en el periodo 2013-2014, que contribuyó a la consolidación institucional de la Unidad y a la extensión de su intervención a nivel territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, aprobado mediante Ley 1753 de 2015, en su artículo 3 se funda en tres pilares correspondientes a: i) Paz, ii) Equidad y iii) Educación, con algunas estrategias transversales para consolidar los mencionados pilares (Art. 4). Son ellas: 1) Competitividad e infraestructura estratégicas, 2) Movilidad social, 3) Transformación del campo, 4) Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz, 5) Buen gobierno y 6) Crecimiento verde.

La participación de la Unidad de Restitución en el actual Plan Nacional de Desarrollo *“Todos por un Nuevo País”* 2014-2018, se enmarca en la estrategia transversal *“Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz”* y apunta al objetivo *“Justicia transicional y goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado interno”*, específicamente para el objetivo 6 *“Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia”* en lo relacionado con los procesos de *“Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y restitución judicial de tierras”*; y para el objetivo 9 *“Desarrollo armónico de la justicia propia en articulación con los planes de vida de los pueblos indígenas y del pueblo Rom según sus procesos”* en lo concerniente a grupos étnicos indígenas y afrodescendientes.

Con ocasión de la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, la UAEGRTD para el periodo 2015-2018 elaboró un segundo Plan Estratégico Institucional, su construcción contó con la participación de más de 100 funcionarios de la entidad tanto del nivel central como territorial, se consultó a expertos externos con conocimiento del tema y a víctimas reclamantes. A través de este documento se identificaron los elementos necesarios para proyectar una visión de futuro de la Unidad y se estableció un marco estratégico para los años venideros.



El Plan Estratégico 2015-2018 de la UAEGRTD fija la MEGA de la entidad “Al 2018 y a juicio de las víctimas reclamantes de tierras, la UAEGRTD estará cumpliendo su papel histórico definido por la Ley 1448 alcanzando el reconocimiento social. Será considerada como una experiencia exitosa e innovadora en su cumplimiento misional, y ejemplo de una actuación y técnica que ofrece la debida protección y legitimidad de los derechos de las víctimas que fueron despojadas de sus tierras y territorios”. Para el cumplimiento de este propósito se establece la misión “Conducir a las víctimas de abandono y despojo, a través de la gestión administrativa para la restitución de sus tierras y territorios, a la realización de sus derechos sobre los mismos, y con esto aportar a la construcción de la paz en Colombia” y visión “Para el año 2021, las víctimas de abandono y despojo por el conflicto armado han recuperado sus derechos sobre las tierras y territorios gracias a una acción articulada, legítima e irreversible liderada por la Unidad, contribuyendo a la reparación integral como base de procesos de reconciliación”. Así mismo, el Plan Estratégico 2015-2018 establece 12 objetivos estratégicos en los ámbitos de aprendizaje y desarrollo organizacional, procesos, recursos, víctima del despojo y abandono.

Es así como el Plan Nacional de Desarrollo se establecen dos indicadores asociados a la Unidad de Restitución: i) *Familias con orden judicial de restitución de tierras*⁴ y ii) *Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF*. El siguiente cuadro ilustra las metas y el avance de las mismas a 30 de junio de 2016.

Tabla 1 Avance indicadores UAEGRTD PND 2014-2018

Indicador	Línea base 2014 (1)	Avance a 30 /06/16 (2)	Meta a 2018 (3)	Avance (%) meta 2018 (2-1)/(3-1)
Familias con orden judicial de restitución de tierras *	2.868	4.856	15.000	16.4%
Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF**	14.848	35.690	50.000	59.4%

Fuente: UAEGRTD 30 junio de 2016

De manera articulada con el Plan Estratégico Institucional y los Planes de Acción Anuales, desde el 2015 se viene realizando una Estrategia de intervención Territorial, construida con base en las particularidades y la evolución del contexto en cada una de las regiones atendidas. Es así como la UAEGRTD, realizó a finales de 2014 un balance institucional que la llevó a establecer ocho regiones del país como prioritarias para la restitución de tierras, dada la alta densidad del despojo, la existencia de condiciones de seguridad y la presencia institucional en tales departamentos⁵. Esta intervención, permitió a la Unidad hacer un uso más eficiente de sus recursos de cara a los principios de progresividad y gradualidad establecida desde la Ley 1448 de 2011. Esta estrategia permitió duplicar el número de solicitudes tramitadas, derivado de lo cual para

4 Se precisa que la Unidad de Restitución reporta los datos con base en las sentencias proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes son la fuente primaria de la información.

5 Sucre, Magdalena, Cesar, Cundinamarca, Atlántico, Eje Cafetero, Santander y Norte de Bolívar



el 2016 se definió una nueva Estrategia de intervención Territorial, que parte de los logros alcanzados en la vigencia anterior y se proyecta en nuevos municipios. Los avances alcanzados como consecuencia de los ejercicios de planeación descritos anteriormente se detallan en la Sección 4.1.5.

La Unidad ha participado en los ejercicios de planeación convocados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES-, como máximo organismo para la coordinación de la política económica y social en el país, así como órgano para la orientación y lineamientos de la política macro. En particular ha elaborado varios documentos con el fin de crear, financiar, orientar o sostener algunos aspectos particulares de la política de atención y reparación a víctimas del conflicto armado interno, dentro de los cuales se abordan materias asociadas a la restitución de tierras, como medida de reparación integral. Algunos de estos instrumentos, y su relación con la planeación y articulación de la restitución de tierras, se señalan a continuación.

Tabla 2 Documentos CONPES articulados con la política de restitución de tierras

NOMBRE	OBJETIVO	APORTE UAEGRTD
CONPES 3726	Brinda lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el plan nacional de atención y reparación integral a víctimas.	<p>Reparación individual, restitución de tierras; actos administrativos de registro ante la UAEGRTD en especial para mujeres.</p> <p>Frente a grupos étnicos, indica que el proceso de restitución se debe aplicar según lo dispuesto en los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011.</p> <p>Establece orientaciones fundamentales para el funcionamiento del Subcomité de Restitución y para la política de Restitución de Tierras en General sobre temas como vivienda, promoción del empleo rural y urbano, mecanismos de acceso a créditos.</p>
CONPES 3739. Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo.	Este documento, de enero de 2013, establece para la región nororiental del departamento de Norte de Santander una estrategia para el desarrollo integral de esta zona, conocida como Catatumbo y que abarca 11 municipios de este departamento.	<p>Dentro de las intervenciones específicas que contiene el documento CONPES se destaca <i>“la consolidación de la paz y más seguridad”</i> puesto que esta región se considera como una de las más afectadas por el conflicto armado interno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>“La Unidad de Restitución de Tierras atenderá 200 solicitudes de restitución de tierras, conforme al avance en el proceso de micro focalización en las veredas de la Macro Zona del Catatumbo donde se den las condiciones de seguridad. Así mismo, se espera a 2014, atender el 100% de las solicitudes de restitución que se presenten en dichas zonas</i>



		<p><i>micro focalizadas”</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>La intervención “se hará teniendo en cuenta los criterios de seguridad y la identificación de riesgos de que tratan los decretos 4829 de 2011 y 599 de 2012, de manera coordinada entre las instancias e instituciones responsables de esta labor</i>
<p><i>CONPES 3784: Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del conflicto armado⁶</i></p>	<p>Este documento, de febrero de 2013, presenta los lineamientos de política pública cuyas destinatarias son las mujeres víctimas del conflicto armado, con objeto de dar garantía a sus derechos y desarrollar el enfoque de género y diferencial en relación con las mujeres dentro de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, así como la articulación de compromisos para la garantía de una vida libre de violencias hacia ellas.</p>	<p>El enfoque diferencial de género, de acuerdo con este documento, integra dos fases, la primera parte de reconocer que las mujeres tienen necesidades específicas, y la segunda, que implica la creación de mecanismos que permitan que estas necesidades se vean satisfechas con igualdad real y efectiva en relación a los hombres.</p> <p>Se observa que para el momento de emisión del CONPES, se habían presentado 32.688 solicitudes de ingreso al RTDAF, de las cuales el 36.61% fueron hechas por mujeres en calidad de cónyuges o compañeras.</p>
<p><i>CONPES 3797: Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura-Fase 1: política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura-Fase 1⁷</i></p>	<p>En este documento se brindan lineamientos sobre la política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura, en su fase I, con el propósito de crear condiciones sociales y económicas que permitan el desarrollo sostenible de dicha región, a partir de un modelo regional para: : “i) Equipar a la región de infraestructura y servicios sociales para el desarrollo; ii) Ordenar el territorio de una manera armónica y</p>	<p>La región no se caracteriza por claridad en la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, situación que facilitó procesos de despojo y abandono, remitiendo a cifras con corte al 31 de agosto de 2013, en las que la Unidad de Restitución de Tierras reportó en los departamentos del Meta y el Vichada un total de 1.443 solicitudes de restitución.</p> <p><i>“Para entonces el Departamento del Vichada no se encontraba en zona macro-focalizada, y contaba con 441 solicitudes de restitución”.</i></p> <p>De otra parte, el departamento del “Meta contaba con macro-focalización, así como con 1.002 solicitudes, de las cuales sólo 427 se encontraban en zonas micro-focalizadas, así: Puerto Gaitán (323), y</p>

⁶República de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Noviembre de 2013

⁷República de Colombia. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Enero de 2014.



	<p>acorde a la vocación de la región, iii) Generar condiciones que incentiven la inversión para aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de la región; iv) Ampliar las capacidades institucionales para la gestión del desarrollo regional.”</p>	<p><i>Puerto López (104). La mayoría de solicitudes de restitución en el departamento del Meta para la fecha de corte se ubicaban en el municipio de Mapiripán (575), que no se había micro-focalizado por razones de orden público”.</i></p> <p>Finalmente, la tercera estrategia es la adecuación de la región para el aprovechamiento y desarrollo, “sobre el procedimiento de restitución de tierras, la Unidad Especial de Restitución de Tierras tramitará, antes de diciembre de 2021, las solicitudes de ingreso al registro de tierras despojadas y abandonadas en las zonas microfocalizadas en la región de la Altillanura”.</p>
<p><i>CONPES 3799. Estrategia para el desarrollo integral del departamento del Cauca.</i></p>	<p>Con la expedición de este documento, En el año 2014, se pretende avanzar en la superación de las brechas en el desarrollo regional del país mediante la construcción e implementación de una estrategia de desarrollo integral en el departamento del Cauca, respaldado por una mejor articulación de los distintos niveles de gobierno y sus entidades.</p>	<p>Dicha estrategia incluye, entre otros, el acompañamiento de los procesos de restitución de tierras de población víctima del conflicto armado y describe que la Unidad de Restitución atendería y gestionaría “<i>las solicitudes de registro en el RTDAF de predios ubicados en zonas microfocalizadas, en el marco de la política de restitución a población rural y grupos étnicos. También le corresponde socializar la política y realizar la caracterización de grupos para determinar el ingreso al RTDAF”.</i></p>

4.1.2. Consolidación institucional

Una buena organización de las instituciones públicas es esencial para lograr la prestación de un servicio de calidad. En el caso de la atención a población vulnerable que ha sufrido por el despojo y abandono forzoso de sus tierras es muy importante contar con un Sistema Integrado de Gestión- SIG que coordine y oriente los procesos de la UAEGRTD para evitar la re-victimización, el desistimiento por la mala o engorrosa atención recibida, y evitar la pérdida de credibilidad en los objetivos de la institución.

En este sentido, el SIG se constituye como una herramienta disponible para la dirección y el control de las organizaciones, como el reflejo del funcionamiento de la organización. Existe el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, el cual busca promover “(...) la adopción de un enfoque basado en procesos, el cual consiste en determinar y gestionar, de manera eficaz, una serie de actividades relacionadas entre sí. Una ventaja de este enfoque es el control continuo que proporciona sobre los vínculos entre los procesos



individuales que forman parte de un sistema conformado por procesos, así como sobre su combinación e interacción”⁸.

La construcción de los procesos misionales de la UAEGRTD consistió en realizar ejercicios de gestión de conocimiento entre las Direcciones Técnicas a nivel nacional y las Direcciones Territoriales, permitiendo identificar la mejor ruta para la implementación del proceso restitutivo bajo las condiciones establecidas en la Ley 1448 de 2011. Para los procesos de apoyo y estratégicos se identificaron buenas prácticas en otras instituciones, las cuales fueron adecuadas al contexto de la Unidad. Una vez conformado el mapa de procesos de la UAEGRTD en febrero de 2013, se procedió a implementar una estrategia de socialización y apropiación del mismo. Paralelamente, se desarrolló la Intranet denominada “ComUnidad”, principal herramienta de divulgación y consulta, la cual ha permitido construir una cultura organizacional alrededor del SIG, de fácil acceso y uso, respondiendo así a la necesidad de la Unidad de garantizar la calidad del proceso restitutivo en todas las oficinas territoriales.

Gráfico 5 Mapa de procesos de la UAEGRTD



Fuente: UAEGRTD 30 Junio 2016

De esta manera, el trabajo de construcción del SIG permitió, entre otros, el fortalecimiento de la institucionalidad y la promulgación de una cultura de la calidad. Asimismo, ha facilitado la unificación de procesos y procedimientos en la UAEGRTD, en tanto el Sistema está en permanente ejecución, mejoramiento, validación y transformación, lo que garantiza que los funcionarios y colaboradores asimilen una cultura de trabajo orientada al servicio y el mejoramiento continuo, ofreciendo a todas las víctimas reclamantes de tierras la misma disposición y un tratamiento de su solicitud bajo los mismos criterios.

⁸ Norma técnica de calidad en la gestión pública. NTCGP 1000:2009, Generalidades, página 1.



El SIG es un instrumento gerencial que debe interiorizarse para el seguimiento, el monitoreo, la evaluación y la toma de decisiones en la UAEGRTD. Como tal, contribuye al cumplimiento de objetivos, al mejoramiento de la gestión, así como a la cualificación del ejercicio del Control Interno con el fin de garantizar la eficiencia, eficacia, transparencia y efectividad en cuanto a los fines sociales de la Unidad. La consolidación institucional alcanzada por la Unidad, gracias al robusto Sistema Integrado de Gestión así como la progresividad en la adopción de nuevos subsistemas de gestión como el Seguridad y Salud en el Trabajo o Seguridad de la Información, ha permitido ampliar la intervención territorial para cada vigencia, bajo los principios de progresividad y gradualidad indicados en la Ley de Víctimas. Asimismo, atender a un mayor número de víctimas solicitantes de restitución con los recursos disponibles para la implementación del proceso restitutivo.

Una buena gestión es garantía tanto para la nación, la sociedad, los reclamantes como para los funcionarios y contratistas de la UAEGRTD. El objetivo real no es tener la mayor cantidad de registros, o de solicitudes de restitución ante los jueces, sino tener un Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente íntegro, eficiente, útil y seguro, así como presentar solicitudes de restitución sólidas que lleven a fallos judiciales favorables a la verdad y a las víctimas que permitan la *'reparación transformadora'* de territorios y vidas, la persecución judicial de los victimarios y la construcción de la verdad.

4.1.3. Instancias de coordinación frente a la macrofocalización y la microfocalización

Al respecto y con el fin de coordinar los esfuerzos interinstitucionales en materia de seguridad para el proceso de restitución de tierras, se estipuló la creación de dos instancias de coordinación. El Ministerio de Defensa Nacional implementó la primera de ellas, a través de la Directiva Ministerial 003 de 2012, denominándola Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- CI2RT, como ente encargado de proveer insumos en materia de seguridad e identificación de riesgos para el proceso de restitución de tierras. En esta instancia participa desde su implementación de manera central y descentralizada la Unidad de Restitución de Tierras.

El CI2RT, como responsable de proveer los insumos de seguridad y análisis de riesgos para dicho proceso, gestiona la valoración de la situación de seguridad a través del análisis de múltiples variables identificadas por dicho Centro, las cuales incluyen entre otras, presencia de grupos ilegales, homicidio, secuestro, extorsión, amenaza, narcotráfico, desplazamiento forzado, cultivos ilícitos, presencia de minas antipersonal y existencia de alertas tempranas o informes de riesgo en las zonas objeto de análisis.

Desde el Ministerio de Defensa Nacional, el seguimiento y acompañamiento a la Política de Restitución de Tierras está en cabeza del Viceministerio de Políticas y Asuntos Internacionales a través de la Dirección de Seguridad Pública y de Infraestructura, que mediante el Observatorio de Restitución de Tierras y Desminado Humanitario coordina y orienta desde el sector defensa, al CI2RT y a los representantes de la Fuerza Pública en las instancias de coordinación operativa.



El CI2RT lo componen los órganos de inteligencia de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, cuyo propósito es ofrecer una respuesta integral por parte del sector Defensa en el componente de seguridad para el desarrollo del proceso de restitución de tierras. Igualmente actúa como un mecanismo de coordinación, integración e intercambio de información de inteligencia, para obtener, analizar y suministrar a la UAEGRTD la apreciación de seguridad necesaria y pertinente que permita orientar la planeación del proceso restitutivo.

La Secretaría Ejecutiva del CI2RT en el nivel central la ejerce la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional y a nivel regional, es ejercida por las regionales de inteligencia policial o de la dependencia que haga sus veces. En cada jurisdicción de la Unidad de Restitución de Tierras existe desplegado un Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras de carácter regional.

Con el fin de identificar cuáles son las condiciones de seguridad existentes en una zona determinada en la que se proyecta una intervención en materia de restitución de tierras (microfocalizar), el Director Territorial o el Director General de la Unidad de Restitución de Tierras solicitan al CI2RT (Regional o Nacional) correspondiente, los insumos de seguridad que permitan evaluar la situación y adoptar las decisiones a que haya lugar. La información producida por el CI2RT es comunicada a la instancia de carácter operativo local implementada por el Gobierno Nacional para definir el área a microfocalizar.

El Gobierno Nacional también mediante el Decreto 4829 de 2011, determinó que la creación de una segunda instancia de carácter operativo a nivel local con el fin de adelantar la micro focalización, así como lograr la articulación en la planeación, ejecución y seguimiento al proceso gradual y progresivo de restitución y formalización de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, atendiendo los criterios de los que trata la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, a través del Decreto 0599 de 2012, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinaron que la micro focalización para definir las áreas geográficas (municipios, veredas, corregimientos o predios) donde se adelantarán los análisis previos para la inscripción de predios en el RTDAF será asumida por la Unidad de Restitución de Tierras, teniendo como criterio orientador la información suministrada por la instancia establecida por el Ministerio de Defensa Nacional para el efecto.

Igualmente, la citada norma creó los denominados Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras - COLR, cuyo propósito consiste en servir de instancia de coordinación operacional con base en los insumos de seguridad suministrados por el CI2RT, para la articulación, implementación, planeación, ejecución y seguimiento al proceso de registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente.

Los COLR según lo establecido en el artículo 2º del Decreto señalado, están conformados por: el Director Territorial de la UAEGRTD o el Delegado del Director Nacional de la Unidad; los representantes de la Fuerza Pública delegados para participar en esta instancia, según lo dispuesto por el Ministerio de Defensa



Nacional, los cuales serán oficiales superiores con capacidad de decisión y un delegado de la Procuraduría Judicial para la Restitución de Tierras.

A los COLR podrán ser invitados el Gerente Regional del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Defensoría del Pueblo, los Alcaldes de los municipios objeto del proceso de micro focalización, el representante regional de la Unidad Nacional de Protección o quién determine la Unidad de Restitución de Tierras.

Complementariamente, la Directiva No. 031 del 25 de septiembre de 2012 expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, fijó lineamientos para articular los esfuerzos de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en el marco de los COLR, considerando sus capacidades operacionales, las condiciones de seguridad y particularidades de las zonas a intervenir, así como los protocolos detallados de acción coordinada y conjunta dependiendo de la complejidad existente.

De igual forma, creó un Centro de Observación y Seguimiento al proceso de Restitución de Tierras dependiente de la Dirección de Infraestructura y Seguridad Pública adscrita al despacho del Viceministro de Defensa Nacional, para generar instrucciones orientadas a estandarizar procesos, producir análisis y hacer seguimiento al proceso de restitución en su componente de seguridad.

En el mismo documento se puntualizaron algunas de las variables que deben contener los diagnósticos de seguridad tales como: 1. Homicidios, 2. Presencia FARC-EP, 3. Presencia ELN, 4. Presencia BACRIM, 5. Acciones FARC-EP, 6. Acciones ELN, 7. Acciones BACRIM, 8. Zonas cultivos ilícitos, 9. Planes armados, 10. Desplazamiento forzado, 11. Amenazas contra participantes en el proceso de restitución, 12. Alertas del Sistema de Alertas Tempranas SAT, 13. Tasa de homicidios, 14. Explotación ilícita de yacimientos mineros, 15. Presencia de Minas Antipersonal MAP- y Munición sin Explotar – MUSE⁹.

La Directiva 031 Ministerio de Defensa Nacional de 2012 estableció que una vez se reciba de parte de la Unidad de Restitución de Tierras la convocatoria para asistir a un COLR, los comandantes de las unidades militares con responsabilidad operacional y de policía con jurisdicción en el área donde éste sea convocado, informarán de ello al Ministerio de Defensa Nacional y coordinarán con el CI2RT regional para evaluar, entre otros, los siguientes aspectos, de manera que la decisión en esta instancia sea coherente con las condiciones de seguridad y con las capacidades de la Fuerza Pública para acompañar la restitución material solicitada:

- Diagnóstico de seguridad entregado por el CI2RT regional a la Unidad de Restitución de Tierras.
- Presencia y capacidades de unidades de la Fuerza Pública en la zona a micro focalizar.

⁹ Según el Plan Estratégico 2016-2021 del DAICMA, existen tres tipologías de sospecha de presencia de MAP/MUSE: **Tipo 1** aquellos municipios que presentan reportes de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar en el periodo de análisis más reciente (2010 – 2015), **Tipo 2** no han presentado accidentes con MAP y MUSE durante los últimos cinco (5) años, de acuerdo con los registros del IMSMA. Sin embargo, cuentan con reportes de accidentes en años anteriores al 2010 **Tipo 3** no cuentan con reportes de accidentes con MAP y MUSE en el IMSMA. No obstante, en estos municipios se ha presentado un bajo número de acontecimientos relacionados con MAP y MUSE sin víctimas (incidentes) tales como desminado militar en operaciones e incautaciones de MAP o MUSE



- Revisión de las capacidades propias.
- Ambiente operacional

Es de anotar, que en la focalización de la implementación del RTDAF, la Unidad de Restitución de Tierras con base en los diagnósticos de seguridad específica, que debe ser favorable al proceso de restitución de tierras¹⁰, sumado a la ponderación de la densidad del despojo y a las garantías del retorno sustentadas en la misma existencia de condiciones de seguridad, entre otros aspectos, define áreas concretas de intervención en materia de restitución de tierras, sin que ello implique de ningún modo obstaculizar el proceso de restitución de tierras, sino que por el contrario, la microfocalización está enfocada a cumplir con el mandato legal de restituir las tierras a los despojados en condiciones de seguridad, aun persistiendo la situación de conflicto armado.

Aunado a lo expuesto, se debe resaltar que la microfocalización para la implementación del RTDAF no sólo sirve para la definición del área específica de intervención de la Unidad de Restitución de Tierras y para la atención de las solicitudes existentes en la misma, sino que además se constituye en un elemento esencial de la planeación y gestión de las condiciones de seguridad que demandará concretamente el proceso de restitución de tierras en las zonas de intervención.

Así, la fuerza pública en concordancia con los principios de gradualidad y progresividad define también los diferentes componentes y dispositivos de seguridad atinentes al proceso de restitución de tierras, pues si bien es cierto la fuerza pública tiene presencia en todo el territorio nacional, también lo es que la seguridad y protección tanto del proceso de restitución de tierras como de las víctimas restituidas, requiere un esfuerzo adicional, específico y diferenciado.

Es por esta razón, que la gradualidad y progresividad de la implementación del RTDAF traducida en la macro y micro focalización, ha constituido una herramienta sobre la cual el Ministerio de Defensa Nacional ha construido la instancia de coordinación en materia de seguridad y ha emanado las directrices misionales tanto para las fuerzas militares como para la Policía Nacional, mediante las cuales se definen los roles y competencias específicas de la fuerza pública para el proceso de restitución de tierras, pues no basta con la sola presencia militar o policial en una determinada área, si ésta no es consecuente con las necesidades concretas en materia de seguridad para la óptima implementación de la Política de Restitución de Tierras.

Este orden lógico -táctico y estratégico-, con el que actúa la fuerza pública en consideración a la existencia actual de un conflicto interno armado en el que además existen otras manifestaciones de violencia derivadas del crimen organizado y del narcotráfico, implica en sí mismo atender el espíritu de la Ley 1448 de 2011 y de los principios internacionales que rigen la restitución de tierras y del patrimonio a los despojados; pues es claro que es un mandato legal y constitucional generar seguridad y controlar las agresiones que dieron origen al despojo o abandono, así como construir condiciones de seguridad, promoviendo escenarios de paz

¹⁰ Se busca que el concepto de seguridad de cuenta de la situación existente en un territorio delimitado, sea este un municipio, uno o más corregimientos, una o más veredas o incluso un predio de mayor extensión.



y gestionando acciones para la sostenibilidad de la restitución de tierras, que faciliten la adaptación a los nuevos contextos e incluyan la estabilización del territorio.

Al respecto, es un hecho notorio que no todo el territorio nacional reúne las condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades antes expuestas, es por ello que la macro y la microfocalización juegan un papel decisivo para el logro de los fines esenciales de la restitución de tierras y es por esta misma razón que, la Ley estableció la gradualidad y la progresividad como las herramientas llamadas a facilitar la restitución de tierras durante la persistencia de un conflicto armado interno, pero con condiciones de seguridad, lo cual no implica restituir en medio de la confrontación armada, sino que por el contrario, inteligentemente considera que al interior del país, las particularidades propias del territorio sólo pueden ser definidas desde lo local.

Caer en el error de exigir que la restitución de tierras se realice simultáneamente en el ciento por ciento del territorio nacional, conlleva equivocadamente a pensar no sólo que el despojo y abandono de tierras se registró en todo el país (está demostrado que no fue así), sino a inferir erróneamente que en la actualidad no existen actores capaces de violentar el proceso de restitución de tierras, circunstancia que no es real.

Del mismo modo, esta errónea apreciación implica forzar a que desde el Estado se produzca un desgaste de las capacidades institucionales destinadas a la reparación de las víctimas, obligando a las autoridades administrativas a desagregarse en todo el país, sin considerar los núcleos del problema, con lo cual no es posible concentrar los esfuerzos y las capacidades humanas y presupuestales en las regiones más afectadas, desconociendo el mismo carácter transicional de la Ley 1448 de 2011.

Asimismo, demandar que la implementación del Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente se efectúe en el ciento por ciento del territorio de cada macro zona, implica desconocer que al interior de las regiones existen múltiples y diversos factores determinantes, así como dinámicas y afectaciones de todo tipo para el proceso de restitución de tierras, que deben ser ponderados al momento de decidir la intervención.

Es la armoniosa coordinación institucional, en materia de seguridad, establecida entre el Ministerio de Defensa Nacional, la Fuerza Pública y la Unidad de Restitución de Tierras, la que ha garantizado que el proceso restitutivo se realice según los principios establecidos en la Ley 1448 de 2011, facilitando el retorno y la no repetición. Así mismo, ha permitido que la Unidad tenga un rendimiento creciente frente al trámite de las solicitudes allegadas que se encuentran en zonas con condiciones de seguridad (para más detalles ver la sección 4.1.5), así como lo indica la Contraloría General de la República *“El resultado de dicho análisis permite afirmar que la seguridad es una variable dinámica y definitiva en la microfocalización, donde se observó una efectiva coordinación entre el Sector Defensa y la UAE-GRTD con el concurso de los Procuradores Judiciales”*¹¹.

¹¹ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *“Tercer Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2015-2016”*. 19 de agosto de 2016. Página 175



Uno de los ejemplos más claros que refleja este grado de compromiso, fue la definición de todas las áreas de mayor extensión, donde en cumplimiento Decreto 440 de 2016, el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el acompañamiento del Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, determinaron macro focalizar todo el territorio nacional, quedando definido como una sola macro zona, lo que ha permitido un mayor despliegue operativo por parte de la Fuerza Pública para que de manera coordinada la UAEGRTD pueda atender las solicitudes que no hacían parte de ninguna macro zona y que ya puedan ser definidas.

4.1.3.1. Reconocimiento de la actitud pro activa de la Unidad de Restitución en la acción de restitución de tierras y respaldo de la microfocalización

La Honorable Corte Constitucional en seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 profirió el Auto 373 de agosto de 2016, providencia en la que señala (ítem 2.1.1.1) cuáles han sido los reparos de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1148 de 2011, frente a la microfocalización, y los contrasta con los argumentos que ha dado el Gobierno Nacional sobre la trascendencia de esa actividad, marco en el cual se da un destacado respaldo a la importancia de la intervención gradual y progresiva en restitución, entre otras cosas, por su importancia para evitar la re victimización, así como situaciones conflictivas alrededor de la titularidad de la tierra, a la vez que valora la actitud proactiva de la Unidad:

“Al respecto, esta Sala Especial considera acertado que el trámite de estas solicitudes deba realizarse en el marco de los principios de gradualidad y progresividad que rigen, de una parte, la implementación del RTDAF (artículo 76) y, de la otra, la implementación de todas las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley de Víctimas (artículos 17 y 18). También valora positivamente la actitud pro activa que viene adelantando la Unidad de Tierras para focalizar nuevas zonas en las que se pueda empezar el trámite de recepción de solicitudes de restitución.

No sólo la permanencia de condiciones de inseguridad y falta de presencia estatal en amplias zonas del país justifica que la política de tierras avance de manera cuidadosa, con la finalidad de garantizar los derechos a la vida, la seguridad y la integridad personal de los solicitantes. Más aún, la garantía del derecho a la no repetición de los hechos que provocaron el desplazamiento implica resolver cuestiones realmente complejas acerca de la titularidad de los predios objeto de restitución, lo que implica una ardua labor de recolección probatoria en la etapa administrativa y, en la etapa judicial, un análisis juicioso y detallado del material que obra en el proceso, tal como lo vienen realizando los jueces especializados en la materia.

Una salida apresurada frente a las complicadas condiciones de seguridad que afectan al país y ante el complejo entramado de actuaciones, legales e ilegales, que han moldeado la titularidad de la tierra en zonas marcadas por la violencia, en las cuales se está implementando el proceso de restitución, no sólo amenaza con re victimizar a la población desplazada; sino que puede, incluso, llegar a reproducir una situación conflictiva alrededor de la titularidad de la tierra, minando así la posibilidad de que las familias puedan



reconstruir sus proyectos de vida en los predios restituidos de manera pacífica y sin conflictos persistentes sobre sus tierras”.

4.1.4. Articulación interinstitucional e intercambio de información

La implementación de la Ley 1448 de 2011, requiere la intervención de muy diversas instituciones nacionales y locales, es por esto que desde la Ley se prevé la creación de instancias nacionales y territoriales que faciliten la articulación y coordinación del accionar de las distintas entidades, así como la interoperabilidad de sistemas de información que agilicen el intercambio de información.

Se recuerda que la Ley de Víctimas en la que se establece la política pública en materia de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, contempla cuatro componentes: verdad y justicia, prevención y protección, asistencia y atención y reparación integral. Completan el mapa conceptual de la política pública los denominados ejes transversales que a su vez se basan en los principios contenidos en la Ley 1448 de 2011: enfoque diferencial, enfoque territorial; enfoque psicosocial; participación de las víctimas, y sistemas de información.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas- UARIV, principal organismo coordinador de esta política pública, ha definido los componentes como el conjunto de lineamientos, estrategias y acciones que de manera articulada, se orientan para dar respuesta a una problemática específica con miras a garantizar los derechos de las víctimas.

El componente de reparación tiene como objetivo reparar de manera integral, adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva a las víctimas, por el daño sufrido como consecuencia de las violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Para tal fin, contempla las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición. Ahora bien, en el marco de este componente, la Ley señala que la restitución es la medida preferente de la reparación integral.

La restitución es la medida que busca para las víctimas el restablecimiento a la situación anterior a las violaciones a sus derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Se entiende como restitución transformadora, en tanto no sólo se busca restituir a las víctimas de despojo a su situación previa a la victimización, sino que abarca medidas complementarias, por ejemplo, al restituir el pleno derecho de propiedad a los poseedores y ocupantes.

Según lo contenido en la Ley 1448 de 2011, el decreto 4800 del mismo año y Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, se contemplan varias Medidas de Restitución:

- Restitución de tierras que busca el restablecimiento del goce jurídico y material de las tierras y territorios abandonados forzosamente o despojados.



- Restitución de vivienda, que tiene como fin atender de manera progresiva a las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, a través del subsidio familiar de vivienda rural o urbana.
- Medidas para la promoción del empleo rural y urbano destinadas a brindar las herramientas necesarias para que las víctimas puedan entrar a competir en el mercado laboral en igualdad de condiciones.
- Medidas Financieras, como estrategias relacionadas con los mecanismos para el acceso a créditos en condiciones especiales para las víctimas, permitiéndoles la recuperación de su capacidad productiva haciendo uso de líneas de crédito de redescuento.

Adicionalmente, esta línea de acción comprende el retorno o la reubicación, y las medidas contempladas para el restablecimiento de los derechos, dado por la posibilidad de retornar al lugar habitual de residencia, o reubicarse en otro distinto, en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad.

Para operar esta política pública, el Decreto 4800 de 2011 reglamentario de la Ley 1448 del mismo año, prevé entre otros asuntos la creación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que cuenta con las siguientes instancias de coordinación y funciones:

El Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV, como lo muestra la siguiente ilustración, está constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal, encargadas de formular y ejecutar planes, programas, proyectos y acciones específicas tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas.

Gráfico 6 Estructura del SNARIV



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016



El Comité Ejecutivo funciona como la máxima instancia de decisión del SNARIV, adopta las políticas, estrategias e instrumentos de planificación, gestión, seguimiento y evaluación, para materializar las medidas que garantizan la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 165 de la Ley 1448 de 2011, cuenta con 10 subcomités técnicos que funcionan como grupos de trabajo Institucional, encargados del diseño e implementación de la Política Pública de Prevención, Asistencia, Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Cada uno de estos Subcomités cuenta con una Secretaría Técnica, que debe reportar el cumplimiento de la política al Comité Ejecutivo y debe elaborar un Plan Operativo Anual para ello.

Gráfico 7 Subcomités Técnicos del SNARIV



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

La Unidad Administrativa Especial de Gestión a la Restitución de Tierras Despojadas además de ejercer la Secretaría Técnica del Subcomité de Restitución, mandato dado según su reglamento operativo, participa en varios Subcomités para garantizar la información y articulación requerida para la restitución integral a las víctimas.

De acuerdo al artículo 239 del Decreto 4800 se estableció las responsabilidades de estos Subcomités técnicos, donde se destacan las siguientes tres: i) Formular los planes operativos anuales, en concordancia con las responsabilidades y funciones de su competencia; ii) definir los lineamientos para orientar a las entidades territoriales, en la formulación de sus planes de acción, dirigidos a garantizar la aplicación y efectividad de las medidas de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, en el territorio de su jurisdicción y; iii) establecer los lineamientos para la construcción de protocolos, metodologías y procesos que se requieran para la efectiva implementación de las medidas de atención, asistencia y reparación en el ámbito territorial.



A nivel Territorial, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 del mismo año, crean y regulan el funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional, tanto en el orden Departamental como Distrital y Municipal; estos se constituyen en la máxima instancia de articulación territorial, presididos por el gobernador o el alcalde según corresponda.

Estos Comités Territoriales de Justicia Transicional - CTJT, son creados como espacios para la coordinación de acciones con las entidades que conforman el SNARIV, en los niveles departamental, municipal y distrital. El objeto de estos CTJT es elaborar *“planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración”*¹².

En todos los Departamentos donde actualmente tiene oficina la Unidad de Restitución de Tierras, se cuentan con Comité de Justicia Transicional Departamental, y este se apoya para el tema técnico de despojo y/o abandono en un Subcomité o Mesa de Restitución de Tierras departamental, creadas por Decreto o Resolución, donde la UAEGRTD tienen la Secretaría Técnica en la mayoría de los casos. A nivel municipal la planeación de lo que a articulación interinstitucional para atender el despojo y/o Abandono se refiere, se realiza en el marco de los Comités Municipales de Justicia Transicional.

La UAEGRTD en tanto su papel de secretaria técnica, en el nivel nacional reporta el seguimiento trimestral al avance en el cumplimiento de las metas establecidas en los planes operativos en la plataforma ESigma establecida por la Unidad para las Víctimas (como entidad coordinadora del Sistema), presenta avances en las plenarios que se realizan con la participación de Entidades y Representantes de Víctimas, propone los ajustes necesarios, y estrategias para solucionar cuellos de botella, sumado a que socializa (con la UAERIV como Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo) los principales temas a tratar en el Comité Ejecutivo.

En el nivel territorial, la UAEGRTD ha logrado dinamizar de los CTJT e impulsar a la constitución de las mesas de restitución de tierras (o la inclusión del tema en aquellos escenarios donde no resulta procedente constituir un subcomité de tierras). Se ha avanzado en la incidencia ante los mandatarios locales para generar una mayor apropiación de la política pública de víctimas tanto en los Planes de Desarrollo Territoriales como en los Planes de Acción Territoriales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado- PAT, en específico se ha divulgado un mayor conocimiento de las necesidades que se derivan de la implementación del proceso de restitución de tierras, desde el rol y competencias de las alcaldías y gobernaciones. Lo anterior con el ánimo de fortalecer la interlocución nación

¹² Artículo 173 de la Ley 1448 de 2011



– territorio, para una mejor implementación del proceso restitutivo de acuerdo a los recursos y requerimientos de las regiones.

Adicionalmente, la Unidad para las Víctimas como entidad líder del SNARIV ha diseñado dos mecanismos i) Plan de acción anual y ii) Plan de Fortalecimiento Institucional, con el fin de validar que las entidades vinculadas a la ejecución de la política pública de víctimas cumplan con los compromisos y/o competencias determinadas en la normatividad vigente. En ese orden de ideas, la Unidad de Restitución ha venido participando en los Planes de Acción anuales en las vigencias entre 2012 y 2016, y en los Planes de Fortalecimiento Institucional – PFI- 2012-2014 y 2015-2018.

El cumplimiento correspondiente a cada una de las actividades establecidas en dichos planes, ha conllevado que la Unidad de Restitución presente la calificación más alta en la certificación que entrega la Unidad para las Víctimas en el ejercicio realizado anualmente a nivel nacional.

En segundo lugar, la Ley identificó la necesidad de contar con la interoperabilidad de los sistemas de información para la atención y reparación a víctimas en tanto en todas las fases del proceso restitutivo existe la intervención de distintas entidades públicas. En este sentido, la UAEGRTD lidera esfuerzos de articulación para involucrar a las entidades competentes en la prestación de ciertos servicios, particularmente los relacionados con información de importancia para el proceso (Catastro, registro, RUV, identidad, entre otros). Es importante destacar que para el intercambio de información en tiempo real, se requiere que las instituciones desarrollen y apliquen nuevas tecnologías de la información, adecuadas a los requerimientos del trámite de restitución, en este orden de ideas en algunas instituciones no se contaba con los desarrollos en TI pertinentes, en otras fue necesario identificar y formular adecuaciones a los servicios de intercambio existentes y en otras hubo la necesidad de desarrollar en forma completa las herramientas. Estos factores no han permitido la disposición de los servicios con mayor oportunidad.

Para enfrentar la situación, la Unidad de Restitución ha operado en dos vías: la primera es a través del establecimiento de convenios bilaterales para el suministro y manejo de información con las principales entidades relacionadas de distintas maneras con el proceso de restitución (INCODER ahora ANT, Consejo Superior de la Judicatura, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Unidad para las Víctimas, Superintendencia de Notariado y Registro, Agencia Nacional de Minería, Registraduría Nacional del Estado Civil, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Licencias Ambientales y Defensoría del Pueblo).

La segunda es mediante el avance progresivo hacia la constitución del *Nodo de tierras* en el que se prevé la construcción de alrededor de 56 servicios para la interoperabilidad de la información. Este proyecto establece cuatro fases que permitirán avanzar en el cumplimiento de este gran reto: 1. Identificación y caracterización de los servicios para intercambio de información que las instituciones miembro del Nodo de Tierras expondrán para facilitar la interoperabilidad; 2. Realizar el análisis y diseño que permita especificar los servicios en términos de lenguaje común, así como, la descripción detallada de sus funcionalidades; 3. Construcción de las piezas de software (servicio WEB) que permitirán iniciar las respectivas etapas de



prueba, entre las instituciones, igualmente, instalar y configurar el bus de servicios respectivo para soportar la operación de intercambio de información; 4. Despliegue donde en forma gradual y progresiva se irán habilitando para producción cada uno de los servicios que superen la etapa de pruebas, paralelo con este ejercicio se adelantarán actividades de gestión de cambio, uso y apropiación, con las instituciones que vayan poniendo en producción sus servicios; y 5. Se definirán de manera conjunta los mecanismos de monitoreo, seguimiento y coordinación para que se cumplan los acuerdos de nivel de servicios asociados a los contratos operativos de cada uno de los servicios implementados. Esta iniciativa se desarrolla atendiendo cada una de las especificaciones y recomendaciones que en la materia contiene la estrategia de Gobierno en Línea y el Marco de Arquitectura Empresarial, en consecuencia se cuenta con el respaldo y acompañamiento del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: Dirección de Estándares y Arquitectura, y Dirección de Gobierno en Línea.

4.1.5. Avance en cifras del proceso de restitución de tierras

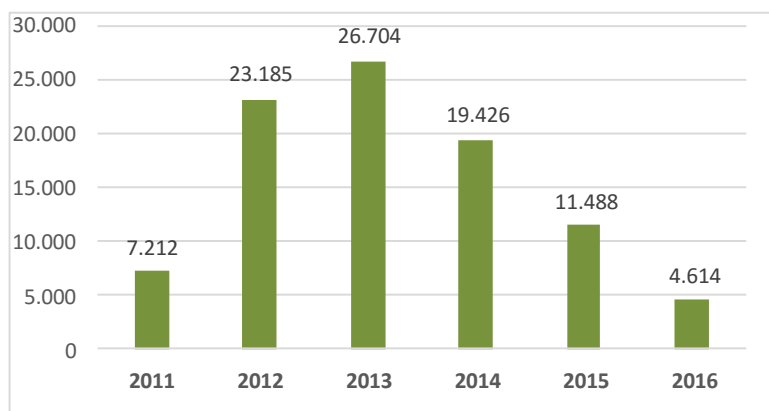
Los esfuerzos realizados por la Unidad de restitución en términos de planeación estratégica, alistamiento y consolidación y articulación institucional, interoperabilidad y desarrollo normativo, se ven reflejados en el progreso de la política de restitución. A continuación se procede a presentar los avances en cada uno de los hitos de la etapa administrativa; evolución de las solicitudes de inscripción en el RTDAF, macro y microfocalización y solicitudes que han finalizado la fase administrativa, en coherencia con los principios de gradualidad y progresividad exigidos por la Ley 1448 de 2011.

4.1.5.1. Evolución solicitudes de inclusión al RTDAF

Desde la expedición de la Ley de Víctimas hasta 30 de junio de 2016, los reclamantes de tierras han presentado ante la Unidad de Restitución un acumulado de 92.629 solicitudes de inscripción al RTDAF, siendo el 2012 y 2013 los años con un mayor número de recepción de solicitudes, y se evidencia un descenso en la recepción a partir de 2014.



Gráfica 1 Evolución de las Solicitudes de ingreso al RTDAF recibidas por la UAEGRTD¹³



Fuente: UAEGRTD Junio 30 de 2016

De otro lado, las solicitudes de ingreso al RTDAF cuyos predios están ubicados en Antioquia representan el 18.78% de la totalidad de las solicitudes recibidas hasta el 30 junio de 2016.

Tabla 3 Evolución por departamento de las solicitudes al RTDAF recibidas por la UAEGRTD según ubicación del predio.

Departamentos	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	TOTAL
Antioquia	646	3802	5615	5103	1646	582	17394
Cesar	727	1895	1874	846	782	390	6514
Bolívar	342	2846	1625	942	515	178	6448
Magdalena	364	1358	2178	1319	857	299	6375
Tolima	566	1898	1858	952	580	190	6044
Meta	498	1658	1766	1123	705	247	5997
Nariño	464	1000	1783	952	966	551	5716
Norte Santander	525	1148	1127	682	430	140	4052
Putumayo	700	756	882	885	529	229	3981
Valle Del Cauca	275	702	979	811	460	121	3348
Santander	277	788	924	576	519	243	3327
Córdoba	122	1217	784	461	535	181	3300
Sucre	257	1020	913	396	369	69	3024
Cauca	285	353	726	814	397	203	2778
Cundinamarca	140	293	600	929	349	124	2435
Caquetá	281	454	374	278	215	249	1851
Caldas	57	224	353	639	309	80	1662
Chocó	69	383	496	440	205	65	1658
Guaviare	68	312	453	225	194	50	1302

¹³ Los datos suministrados para el 2016, tienen un corte de 30 de junio. De 2016



Casanare	64	147	204	122	140	91	768
Huila	133	179	184	166	62	32	756
Arauca	103	203	185	132	91	40	754
Vichada	33	249	228	124	79	31	744
Risaralda	10	46	140	226	201	50	673
Atlántico	6	25	116	48	160	112	467
La Guajira	134	84	76	58	49	12	413
Boyacá	38	72	138	86	45	28	407
Bogotá D.C.	19	25	45	53	69	12	223
Quindío	4	15	29	21	14	12	95
Vaupés	2	17	27	7	11	3	67
Guainía		10	19	6			35
Amazonas	3	6	3	3	5		20
San Andrés				1			1
Total general	7.212	23.185	26.704	19.426	11.488	4.614	92.629

Fuente: UAEGRTD Junio 30 de 2016*

La UAEGRTD ha promovido a través de sus estrategias de comunicación externa para el desarrollo, el incremento de la recepción de solicitudes mediante intervenciones de comunicación en medios locales y medios masivos, así como en la organización de jornadas de socialización de la Ley 1448 de 2011. Complementariamente, la Unidad ha ampliado su presencia territorial en tanto a junio de 2016 se cuenta con 27 oficinas territoriales. De ahí que la UAEGRTD se haya posicionado como la punta de lanza del escenario de posconflicto que aporta para consolidar la paz y la transformación del territorio desde un trabajo técnico, ético y responsable con la construcción de un nuevo país.

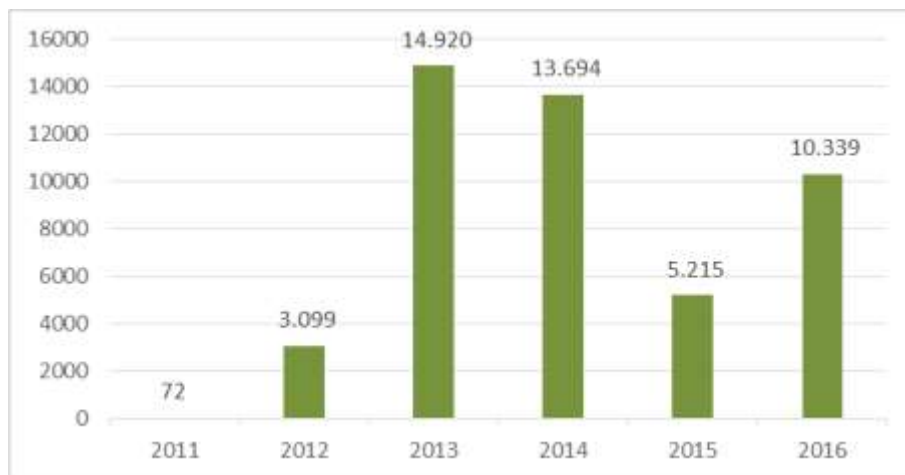
De otro lado, la Unidad de Restitución de Tierras ha recibido información sobre posibles solicitudes de inscripción al RTDAF provenientes de otras entidades, en cumplimiento del párrafo primero del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, principalmente de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, correspondiente al diligenciamiento del Anexo 11 del Formato Único de Declaración. Para su trámite, la UAEGRTD las denomina “peticiones” en tanto previamente debe valorar que la información transmitida no se duplique con una solicitud de inscripción al RTDAF ya existente o que los datos recibidos cumplan o no con los requisitos descritos en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015, artículo 2.15.1.3.1, que la habiliten como solicitud de inscripción al RTDAF. Esta revisión previa incluye entre otros, validar la información recibida de las entidades, verificar si ya están incluidas en el RTDAF, y si es procedente contactar a las víctimas para que se complemente la información requerida.

A 30 de junio de 2016, la Unidad ha recibido 47.339. La recepción de estas peticiones no responde a una tendencia ascendente o descendente, ni a una lógica territorial. Como lo muestra el siguiente gráfico, existen tres picos en la recepción de estas peticiones; la primera con ocasión de la desaparición de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación- CNRR y la segunda, correspondiente a la información remitida por la Honorable Corte Constitucional respecto a casos ubicados en su mayoría en Carmen de



Bolívar y en tercero, relacionado con un envío masivo realizado por la UARIV en el primer trimestre de 2016. En la actualidad, estas peticiones se vienen valorando conforme se avanza con la apertura microzonas, lo que garantiza que gradualidad y progresividad en su atención.

Gráfica 2 Evolución en la recepción de peticiones¹⁴



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

Las cifras anteriormente expuestas, evidencian un férreo compromiso de la Unidad de Restitución de Tierras encaminado hacia la consolidación de la acción de restitución de tierras, de manera secuencial, sostenible y organizada, hacia todo el territorio nacional dentro del ámbito de la Ley.

4.1.5.2. Avance en la macro y microfocalización

Los principios de progresividad y gradualidad establecidos en la Ley 1448 de 2011 resultan fundamentales considerando que la restitución se ha decidido implementar en el marco de un conflicto armado aún inconcluso; por ello, se establecieron como prerequisites para la definición de áreas geográficas para la

¹⁴ Peticiones son aquellas solicitudes remitidas por otras entidades, que están siendo valoradas para verificar que cumplen con los requisitos descritos en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015, artículo 2.15.1.3.1, para ser concebidas convertirse en solicitudes de ingreso al RTDAF "Información de la solicitud de registro. La solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente contendrá como mínimo la siguiente información: 1) Identificación precisa del predio, las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas la relación jurídica de éstas con el predio. En caso que el declarante no disponga de los números de identificación catastral, deberán ser explícitos los motivos por los cuales no es posible aportar esta información. 2) Identificación de la persona que solicita el registro, incluyendo copia de la Cédula y su huella dactilar. En caso de que la víctima declare no tener Cédula de Ciudadanía, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas procederá a remitirla a los Centros Regionales de Atención y Reparación para que allí se adelante el trámite respectivo ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, para lo de su competencia. 3) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar previas, durante y posteriores a la ocurrencia del despojo o abandono".



implementación del Registro, las condiciones de seguridad, la densidad histórica del despojo y las condiciones para el retorno (Art. 76 Ley 1448 de 2011).

Actualmente, se ha alcanzado la macro focalización de todo el territorio nacional, lo cual constituye sin duda un paso fundamental para superar la imposibilidad de la restitución de tierras. Pues como se indicó, para que pueda llevarse a cabo la microfocalización es necesario la previa macrofocalización. Con esta situación superada, tanto la Unidad de Restitución de Tierras como el Ministerio de Defensa Nacional pueden concentrarse en el análisis puntual de las zonas donde existen solicitudes de restitución de tierras, focalizando puntualmente las áreas a intervenir y concentrando tanto sus análisis de seguridad como sus capacidades para de manera gradual y progresiva, ir ampliando la intervención de la Unidad de Restitución de Tierras hasta atender la totalidad de solicitudes existentes, siempre y cuando existan las condiciones de seguridad favorables para el estudio de los casos y el avance del proceso de restitución.

Para ilustrar de mejor manera la razón por la cual la Unidad de Restitución de Tierras considera exitoso haber logrado la macrofocalización de la totalidad del territorio nacional, resulta relevante evidenciar a través de una línea cronológica, el tiempo que ha tomado desde la expedición de la Ley 1448 de 2011 hasta la fecha, la macro focalización del territorio nacional.

Tabla 4 Avance en la Macrofocalización

FECHA	MACROZONAS
DIC-2011	Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena Medio, Sur del Meta, Tolima, Cauca y Valle del Cauca, Urabá, Resto de Antioquia, Magdalena y Cesar, Nariño, Putumayo.
15-OCT-2013	Cundinamarca y Eje Cafetero (Departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío).
23-ABR-2015	- Ampliación de las macrozonas Montes de María, Sur de Córdoba y Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Magdalena Medio. - Creación de las macrozonas Atlántico, Boyacá y Casanare.
26-ABR-2016	Ampliación de la macro focalización a todo el territorio nacional.

Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

El proceso de micro focalización tiene una connotada importancia, puesto que permite el inicio del trámite administrativo de las solicitudes. No obstante, a falta de concurrencia de las condiciones de seguridad y de retorno en zonas despojadas no se ha logrado avanzar de igual manera en la definición de las zonas micro focalizadas. La Unidad, a 30 de junio de 2016, ha establecido en concurrencia con el Ministerio de Defensa Nacional, 608 microzonas (2242 veredas, 765 corregimientos, 163 inspecciones, 36 Zonas Urbanas) en 419 municipios como lo muestra el siguiente gráfico.

Gráfico 8 Mapa de zonas microfocalizadas



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

El avance en progresivo y gradual de la microfocalización ha permitido iniciar el trámite de 46.870 solicitudes de inscripción al RTDAF que corresponden al 50.60% del total de solicitudes recibidas. Lo anterior, evidencia que la seguridad en el proceso restitutivo ha sido la clave en la entrada al territorio en tanto es un elemento de búsqueda de mayor cobertura y eficacia.

Tabla 5 Solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas por departamento y vigencia

Departamento	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Antioquia	783	1.583	1.206	1.370	977	5.919
Atlántico				331	85	416
Bogotá D.C.					178	178
Bolívar	667	1284	438	2621	15	5.025
Caldas			410	538	43	991
Casanare				29	172	201



Cauca		131	136	194	280	741
Cesar	838	1.502	436	2.040	266	5.082
Córdoba	631	269	409	526	292	2.127
Cundinamarca		215	565	1093	470	2.343
Magdalena	228	1.296	477	2759	537	5.297
Meta	149	549	562	386	659	2.305
Nariño	301	714	453	435	655	2.558
Norte Santander	447	562	312	422	79	1.822
Putumayo	183	222	285	238	244	1.172
Quindío				61	12	73
Risaralda			60	477	36	573
Santander	232	524	249	1.568	45	2.618
Sucre	379	603	512	1.160	299	2.953
Tolima	358	1.000	573	412	140	2.483
Valle Del Cauca	307	574	482	516	114	1.993
TOTAL	5.503	11.028	7.565	17.176	5.598	46.870

Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

No obstante que la micro focalización de predios es un requisito imprescindible para iniciar el trámite de las solicitudes, que su declaratoria depende de factores aleatorios relacionados con las dinámicas sociales en el marco del conflicto armado y que la Unidad ha logrado un avance importante en términos de hectáreas microfocalizadas, quienes presentan solicitudes en zonas que aún no han sido microfocalizadas cuentan con plenas garantías para acceder a la información del trámite de su solicitud. Como ya se mencionó, la entidad ha venido adelantando las acciones interinstitucionales necesarias para gestionar el trámite que conlleve a la microfocalización, siempre y cuando se satisfagan simultáneamente las condiciones establecidas en la ley y las normas reglamentarias para su configuración.

En esta vía por ejemplo, la entidad ha suscrito la circular interna DJR 002 de 2016, a través de la cual se imparten lineamientos a las Direcciones Territoriales con miras a responder peticiones tendientes al registro de predios en áreas no micro-focalizadas, a partir de las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en la sentencia T - 679 de 2015.

En este instrumento se contempla entonces que frente a estas solicitudes de información, se deben explicar a los solicitantes las razones por la cuales dicha etapa no se ha podido agotar, según los criterios definidos en la parte 15 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016, los cuales deben comunicarse de manera oportuna.

De allí que se insista, en la necesidad de justificar jurídica y fácticamente la imposibilidad de emprender la microfocalización de ciertas zonas objeto de restitución aún no intervenidas, manifestándole claramente al solicitante, si no existen condiciones adecuadas para el retorno, densidad de despojo adecuada, y/o no se



satisfacer las condiciones mínimas de seguridad, con la finalidad de que la víctima comprenda que la determinación de la Unidad de no intervenir no es arbitraria o discrecional, sino que, además de estar sujeta a una condición fáctica, propende como lo señaló la Corte (sentencias C-715 de 2012, C-253A de 2012 y T-679 de 2015), hacia la no re-victimización y a efectuar la intervención en terreno de manera ordenada, secuencial y sostenible, a través de la concentración de esfuerzos en aquellas zonas con mayor magnitud de despojo.

Lo anterior permite observar que, no solo existen criterios objetivos para llevar adelante las acciones de microfocalización sino que, con las acciones puntuales que fueron expuestas, la entidad ha dispuesto de mecanismos efectivos para continuar emprendiendo esfuerzos tendientes a viabilizar la microfocalización y de esta forma cumplir el requisito de la orden cuarta de la Sentencia T-679 de 2015.

4.1.5.3. Solicitudes de ingreso al RTDAF que han finalizado la etapa administrativa (con decisión de fondo)

De las 46.870 solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas, 33.001 han finalizado la etapa administrativa (decisión de fondo), lo que equivale a un 70.4% de avance; adicionalmente, la Unidad ha decidido sobre otras 2.686 solicitudes ubicadas por fuera de las zonas microfocalizadas. Como se evidencia en la siguiente ilustración, el aumento de solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas ha incrementado al mismo tiempo que las solicitudes que finalizan la etapa administrativa, como consecuencia de la organización y de la consolidación institucional de la UAEGRTD.

Gráfico 9 Solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas y que han finalizado la etapa administrativa



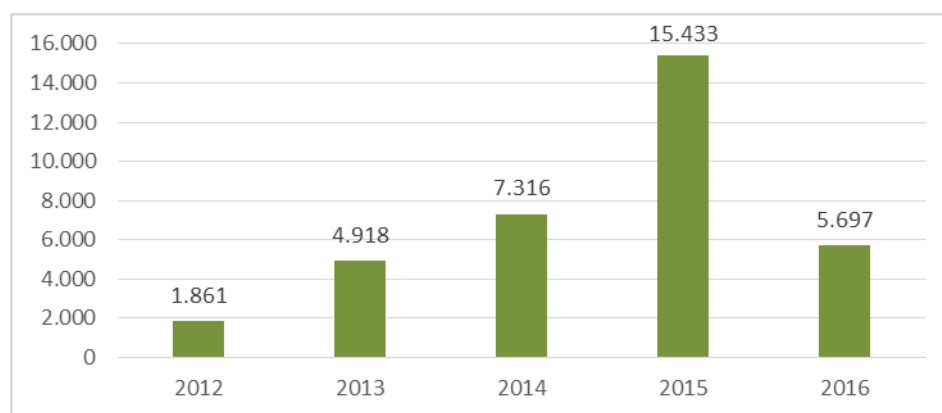
Fuente: UAEGRTD 30 de junio de 2016. A la fecha de corte, hay 462 solicitudes de ingreso a RTDAF cuyo año de decisión de fondo aún no se encuentra cargado en el sistema de información de la Unidad, por lo que no se grafican.



A 30 de junio de 2016 de las solicitudes de ingreso al RTDAF que han finalizado la etapa administrativa, 16.297 han sido inscritas al Registro de Tierras Abandonadas y Despojadas Forzosamente, lo que equivale al 45.67% de las solicitudes tramitadas.

La Estrategia de Intervención Territorial implementada en el 2015, permitió la concentración de los recursos en los departamentos con condiciones de seguridad y alta densidad, generando un crecimiento del número de zonas microfocalizadas y por ende al aumento del número de solicitudes tramitadas, como lo muestra la siguiente ilustración.

Gráfico 10 Solicitudes al RTDAF que han finalizado la etapa administrativa (decisión de fondo) por año¹⁵



Fuente: UAEGRTD 30 de junio de 2016.

La planeación estratégica elaborada, las gestiones de articulación institucional adelantadas por la UAEGRTD en términos de flujo de información y el acompañamiento de la fuerza pública, han permitido a la Unidad avanzar de manera importante en la restitución de derechos sobre la tierra de las víctimas del conflicto armado. El presente documento permitirá fortalecer estos esfuerzos realizados por esta entidad e identificar puntos de encuentro comunes con las demás entidades involucradas que permitirán cumplir con los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011 a 2021.

4.1.6. Desarrollos normativos

Existen otros avances realizados por la Unidad de Restitución de Tierras, que no están precisamente contemplados dentro de las herramientas de planeación y que influyen de manera positiva en el avance de la política pública, en tanto parten de la experiencia adquirida por la Unidad en la gestión del proceso restitutivo y fortalecen el principio de sostenibilidad incluido en la Ley de Víctimas.

En este sentido, se presentan a continuación los desarrollos normativos implementados con respecto al tratamiento de segundos ocupantes y al Decreto 440 de 2016 que busca optimizar la etapa administrativa.

¹⁵ Los datos correspondientes a 2016 tienen corte de 30 de junio de 2016.



4.1.6.1. Tratamiento a segundos ocupantes

En el marco de la implementación de la Ley 1448 de 2011, la Unidad de Restitución de Tierras ha adelantado el proceso administrativo y judicial para restituir los predios a personas víctimas de despojo y/o abandono forzado. La ley se formuló bajo la premisa de que la tierra se quitaría a los despojadores y sería devuelta a sus legítimos dueños. Sin embargo, la realidad se ha presentado de manera más compleja y en los predios solicitados en restitución se ha encontrado población vulnerable y víctima también del conflicto armado. Personas que habitan y/o derivan sus medios de subsistencia del predio objeto de restitución, que no son solicitantes de tierras y que no fueron identificados en las sentencias emitidas por los Jueces con alguna relación con los hechos que dieron ocasión al abandono o despojo de la tierra del reclamante. A las personas que cumplen estas características, se les denominó segundos ocupantes.

Esta situación no prevista ha requerido ajustes procedimentales que han sido liderados y gestionados por la UAEGRTD, con el ánimo de favorecer la sostenibilidad de los procesos de restitución y dar a los terceros garantías durante el desarrollo de la etapa administrativa, que redunden en el respeto por los derechos a la información, la participación y el debido proceso de los hogares que pudieran encontrarse en situación de indefensión al enfrentar el proceso de restitución, por causa de su relación material y jurídica con los predios solicitados. A continuación se resumen las principales acciones desarrolladas al respecto:

- Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación, tanto masiva como predio a predio, lo cual incluyó mensajes radiales y televisivos, plegables y cartillas, y jornadas informativas.
- Se incorporó en el procedimiento de entrada al territorio la metodología de análisis situacional, que incorporó una mayor visibilización de los posibles terceros en los predios dentro de las zonas microfocalizadas.
- Se modificó el protocolo de demandas a fin de ampliar la información sobre los hogares que se encuentren habitando y/o explotando los predios objeto de la política, en las siguientes dimensiones: situación del hogar e identificación de sujetos de especial protección, situación socioeconómica, redes sociales e institucionales de apoyo, relación social, material y jurídica con el predio solicitado, grado de dependencia frente al predio para el ejercicio de la vivienda digna, el derecho al trabajo y al mínimo vital, capacidades para la defensa técnica en el proceso de restitución.
- Se incorporó en el portafolio de servicios al ciudadano la información de interés para los terceros.

También se analizaron las dimensiones política, jurídica y operativa que influyen en la construcción de una estrategia de atención a la problemática de ocupación secundaria en las etapas judicial y de posfallo, donde se involucran imperativos constitucionales en el respeto a derechos como la dignidad, la vivienda digna, el trabajo, el mínimo vital, imperativos incorporados al cuerpo normativo vía bloque de constitucionalidad por cuenta de la adscripción del Estado colombiano a los Principios Pinheiro y por la Observación 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.



La Ley 1448 de 2011 no definió ni previó la existencia de los ahora denominados como segundos ocupantes, sin embargo, sí estableció a partir del artículo 76, un procedimiento para la protección de los derechos de terceros. También establece la posibilidad de compensar a los terceros que logren probar su buena fe exenta de culpa en el marco del proceso judicial de restitución de tierras. Vale la pena sin embargo hacer un recuento sobre el tratamiento de los denominados segundos ocupantes, de acuerdo con su evolución cronológica así:

Gráfico 11 Línea de tiempo de la evolución normativa respecto a la atención de segundos ocupantes

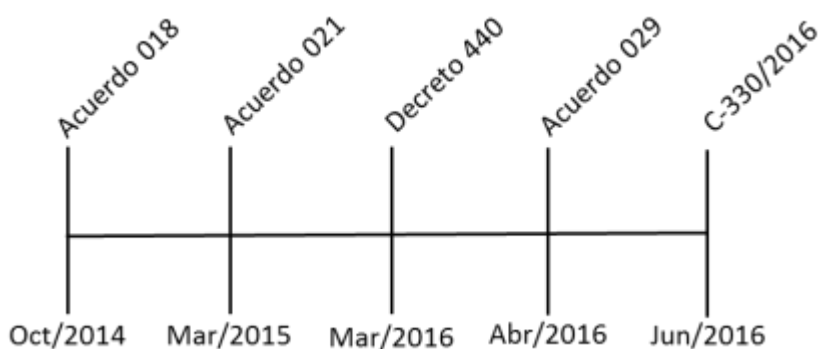


Tabla 6 Desarrollos normativos relativos al tratamiento de segundos ocupantes

INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN GENERAL DEL DESARROLLO NORMATIVO
Acuerdo 18 de 2014	<p>Brinda lineamientos para la ejecución del programa de medidas de atención a segundos ocupantes dentro de la acción de restitución, con base en el art. 3 del Decreto 4801 de 2011.</p> <p>Se trata de la creación de un programa cuyos beneficiarios son personas naturales que hayan sido reconocidas mediante sentencia judicial de restitución como segundos ocupantes, cuya atención sea ordenada a la Unidad de Restitución de Tierras, entidad que debería caracterizarlos previamente y remitir esta información a los correspondientes Jueces o Magistrados.</p> <p>El mencionado acuerdo tiene como objeto el de otorgarles tierras o proyectos productivos, así como gestionar la priorización para su acceso a programas de subsidio de vivienda o formalización de la propiedad rural. Para el cumplimiento del objeto, el Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras estaría a cargo de la ejecución, en coordinación con las áreas y programas pertinentes.</p> <p>Se precisa que las medidas a que tiene derecho el segundo ocupante dentro del acuerdo, se sustentan en su grado de dependencia con el predio solicitado en restitución.</p>
Acuerdo 021 de 2015	<p>Define que la caracterización de segundos ocupantes realizada desde el enfoque jurídico y socioeconómico, es función de las Direcciones Territoriales que deben</p>



	<p>presentarla antes de la radicación de la acción de restitución a la Defensoría del Pueblo; lo cual trae consigo que para su aducción al proceso se creen mecanismos de colaboración y actuación entre estas dos entidades (Unidad y Defensoría del Pueblo), en procura que sea presentada judicialmente como una evidencia de la existencia de potenciales segundos ocupantes que puedan ser reconocidos.</p> <p>Respecto a la condición de víctimas que algunos segundos ocupantes pudieran ostentar, el acuerdo entiende que las medidas de las cuales pueda sea beneficiario en el marco del proceso de atención como segundo ocupante, particularmente aquellas de acceso a propiedad, vivienda, proyecto productivo, entre otras, son parte del Plan de Atención y Reparación Integral al que estas víctimas tienen derecho según la Ley 1448 de 2011 y serán otorgadas por una sola vez.</p>
<p>Acuerdo 029 de 2016</p>	<p>Deroga el Acuerdo No. 021 de 2015 y se adopta el reglamento para dar cumplimiento al artículo 4 del Decreto 440 de 2016, mediante el cual se adiciona el artículo 2.15.1.1.15 al Título 1, Capítulo 1 de la Parte 15 del Libro 2 del Decreto 1071 relacionado con las medidas de atención a los segundos ocupantes.</p> <p>Es de anotar, que uno de los cambios más importantes que trajo consigo el acuerdo, fue que para que proceda la atención por parte de la Unidad en favor del segundo ocupante, el mismo debe ser reconocido como tal por parte del Juez o Magistrado de Restitución.</p> <p>Plantea el artículo 15 del Acuerdo 29 de 2016, que la Unidad realizará caracterización al segundo ocupante que fue reconocido como tal en providencia judicial, para que se conozca la situación socioeconómica en la que se encuentra su núcleo familiar y, de esta forma, se pueda determinar la medida a que se tiene derecho, la cual va desde el acceso a tierras y/o proyectos productivos, la priorización para el ingreso a los programas de vivienda y remisión para la formalización de la propiedad, cuando sea el caso, a quienes se encuentren ocupando un predio objeto de restitución de tierras.</p>
<p>Decreto 440 de 2016</p>	<p><i>“Artículo 5.1.1.15. Medidas atención a los segundos ocupantes. Si existieren providencias judiciales ejecutoriadas que reconocen medidas y mecanismos de atención a segundos ocupantes en la acción de restitución de Tierras, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras emprenderá las acciones correspondientes a dar cumplimiento efectivo a dichos fallos”</i></p>
<p>Expediente D-11106 de la Corte Constitucional – Sentencia C-330 de 2016</p>	<p>A pesar de ser una providencia judicial y no parte de los avances propios de la política de restitución, la jurisprudencia como fuente del derecho, ha servido en incontables ocasiones para dar interpretación a normas específicas, inclusive a la Ley 1448 de 2011, razón por la cual esta decisión jugará un papel fundamental en adelante, para el tratamiento de los llamados segundos ocupantes.</p> <p>El fundamento de la demanda fue que a criterio de los demandantes, la inclusión del estándar de conducta de la buena fe exenta de culpa en la Ley de víctimas y restitución de tierras, generaba una situación inequitativa e injusta frente a personas que actúan como opositores en el proceso de restitución de tierras, y tienen la calidad de</p>



	<p>segundos ocupantes del predio objeto de restitución, toda vez que son sujetos vulnerables, carecen de vivienda y no tuvieron relación alguna con el despojo.</p> <p>La Corte consideró que desde una interpretación literal de la Ley de víctimas y restitución de tierras, ciertas personas vulnerables que ocuparon un predio con el propósito de hacer efectivos sus derechos fundamentales a la vivienda, el mínimo vital y el trabajo, y que no tuvieron relación alguna con el despojo (ni directa ni indirecta) sí podrían verse afectados como resultado de la restitución del bien ocupado. Es por ello que la judicatura de restitución de tierras puede aplicar el requisito de forma amplia, cuando se demuestre que el opositor es un segundo ocupante, persona vulnerable, sin relación directa o indirecta con el despojo.</p> <p>Por último exhorta al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que implementen una política pública comprensiva, adecuada y suficiente de atención a esta población, en el marco del proceso transicional de restitución de tierras.</p>
<p>Expediente T-5.316.863 de la Corte Constitucional – Sentencia T-315 de 2016</p>	<p>En esta sentencia, la HCC parte de la idea de que <i>“la exigencia a los opositores de probar su buena fe exenta de culpa dentro del proceso es un elemento sustancial de la justicia restitutiva”</i>.</p> <p>Sin embargo, puntualiza que excepcionalmente y únicamente respecto de los segundos ocupantes –población que debe reunir el conjunto de parámetros dados por la Corte en el punto considerativo 5.5.1 de la sentencia– es que <i>“deben flexibilizarse las cargas probatorias al interior del proceso, no para ser reconocidas como opositores en estricto sentido (...) pero sí para (...) recibir la atención respectiva, contemplada por los acuerdos de la Unidad de Restitución en relación con este tema”</i>.</p> <p>En consecuencia, la HCC establece, no solo para la corporación judicial involucrada en el caso de tutela, sino en general para todos los jueces y salas especializadas de restitución, que a ellos le compete <i>“manifestarse no sólo sobre el reconocimiento de la accionante como ocupante secundario sino también sobre las medidas a adoptar (...) independientemente de que su situación como opositora ya hubiese sido resuelta en un momento procesal anterior”</i>, lo que ratificó así:</p> <p><i>“5.5.2. Planteado así, los jueces de restitución deberán utilizar (...) todas aquellas herramientas del orden interno como del derecho internacional de los DDHH y del DIH [“Principios Pinheiro” (17.3)], para establecer el respectivo estándar probatorio de buena fe o buena fe exenta de culpa exigible a los segundos ocupantes al momento de considerar su petición, sea que se tramite por la vía de la oposición o de una forma posterior a la sentencia, sin perder de vista que las medidas de atención o las compensaciones económicas a ordenar tienen un impacto enorme frente a la solución definitiva de la problemática rural y de la inequidad social”</i>.</p>



4.1.6.2. Decreto 440 de 2016

El proceso administrativo de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente inicialmente se regía por el Decreto 4829 de 2011 en cuanto a la ruta individual, norma que se integra al Decreto 1071 de 2015 y modificada por el reciente Decreto 440 de 2016. Con esta última norma se introdujeron algunos cambios en la etapa administrativa del proceso, encaminados la mayoría de ellos a agilizar el proceso de restitución, teniendo en cuenta algunas de las barreras principales para el cumplimiento de los objetivos de la Ley. A continuación se relacionan los principales desarrollos de este instrumento jurídico:

- Desaparece la etapa probatoria vista como aquella que surgía una vez transcurridos los 10 días de la comunicación del inicio de estudio formal, ya que se determina la posibilidad por parte de la Unidad de acopiar información en cualquier tiempo mediante resoluciones de prueba, inclusive con anterioridad a la microfocalización del predio. Este ajuste se da teniendo en cuenta que algunas entidades toman mucho más de los 10 días que les son otorgados por Ley para responder a los requerimientos de la Unidad en el marco del proceso de restitución.
- Dispone términos de suspensión de la actuación administrativa, de hasta 60 días por la existencia de razones objetivas no imputables a la Unidad; también se contemplan deberes de gestión administrativa y coordinación por parte de la entidad, para que a través de estas acciones se logre superar las causas de la suspensión. Cuando se trate de situaciones que no puedan superarse con la gestión de la Unidad, la suspensión puede darse por el tiempo en el que estas persistan.
- Se clarificaron los términos con los que cuenta la Entidad para acometer el estudio de las solicitudes a partir de la microfocalización y se le otorgaron facultades a la Unidad para obviar términos y trámites cuando sea evidente la titularidad del derecho a la restitución del solicitante.

Estos son algunos ejemplos de cómo reformas normativas han facilitado y potencializado la planeación estratégica del proceso restitutivo, en tanto responden a la necesidad de optimizar los procedimientos y las metodologías para cumplir con los objetivos de la Ley 1448 de 2011.

4.2. Particularidades de política

La Ley 1448 de 2011, que define el marco de justicia transicional para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno colombiano, fija como uno de sus objetivos garantizar medidas reparativas, integradas al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre las cuales se encuentra la restitución de tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Siendo los principales objetos a restituir los bienes inmuebles despojados o abandonados forzosamente con ocasión del conflicto armado, la restitución de tierras como medida de reparación, se implementa en medio



de una serie de particularidades exógenas al proceso, con las cuales la política pública debe lidiar. Estas condiciones, se presentan desde el inicio y perdurarán en mayor o menor medida una vez finalice el proceso restitutivo, entre estas están: la existencia del conflicto armado, la informalidad en la tenencia de la tierra, las vulnerabilidades relacionadas con el enfoque de género, la incertidumbre sobre el número de víctimas del despojo o abandono forzado de tierras y la desarticulación de los sistemas de información del Estado.

En este apartado se realiza una contextualización de los principales factores transversales que condicionan la política pública de restitución de tierras, generadores de dificultades en la aplicación de la misma, que se constituyen en fallas estructurales frente a las cuales el proceso restitutivo y la UAEGRTD realizan solo un aporte como parte de la solución.

4.2.1. Restitución en medio del conflicto armado

Los principales impactos del conflicto armado en el país han sido el abandono y despojo forzado de las tierras, sin embargo, otras dinámicas han surgido a lo largo de estos sesenta años que han potencializado, agravado y prolongando el conflicto a nivel territorial. Así mismo, en la última década se han sumado nuevos actores armados, quienes mantienen el interés en el control territorial y las modalidades de violencia en las regiones ya afectadas por el conflicto armado. En este sentido, el Centro de Memoria Histórica identifica¹⁶ las siguientes causas del desplazamiento forzado:

1. La confrontación por disputa territorial y control de rutas de comercio ilegal entre grupos armados ilegales
2. Las desapariciones, masacres y otras violaciones contra población civil acusada infundadamente de ser colaboradores de las guerrillas
3. La impunidad y la represión ilegal
4. La erradicación de cultivos de uso ilícito
5. El control de territorios aptos para la minería
6. El despojo de tierras
7. La agudización del conflicto armado interno
8. Las minas antipersonal
9. El reclutamiento ilegal
10. La ausencia de oportunidades y acceso a servicios (Fiscalía, 2012, en respuesta al Auto 219 de 2012).

En este sentido, la Ley de Víctimas inauguró un nuevo modo de abordar el conflicto en el Estado colombiano¹⁷, en donde a partir de la justicia transicional busca la reparación integral, la garantía de no

¹⁶ Centro de Memoria Histórica. *Una nación desplazada Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia. Septiembre de 2015. ISBN: 978-958-59068-7-7. Página 367.

¹⁷ Centro de Memoria Histórica. *Basta ya, memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional de Colombia. Primera edición julio 2013. ISBN: 978-958-57608-4-4. Página 14.



repetición, el retorno y la sostenibilidad socioeconómica de las víctimas. Lo anterior, como un primer esfuerzo por establecer de manera gradual y progresiva la oferta institucional en las regiones del país más afectadas.

De manera complementaria, el Gobierno nacional ha desarrollado desde el 28 de agosto de 2012 el diálogo con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo -FARC-EP, el cual culminó con el acuerdo el 22 de noviembre de 2016 con la firma del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” que desarrolla los siguientes temas: política de desarrollo agrario integral; participación política; fin del conflicto; solución al problema de las drogas ilícitas; víctimas; implementación, verificación y refrendación. Este acuerdo se encuentra aún en etapa de negociación.

No obstante los esfuerzos realizados por el Gobierno y la posible implementación del acuerdo con las FARC-EP, persisten la falta de condiciones de seguridad en varias zonas del país, caracterizadas por ser dinámicas y complejas, *“la gradual convergencia entre la guerra y el problema agrario (despojos violentos, concentración ociosa de la tierra, usos inadecuados, colonizaciones y titulaciones fallidas)”*, en donde a *“los viejos problemas se suman otros nuevos, que muestran las dinámicas inauguradas por el narcotráfico, la explotación minera y energética ilícitas, los modelos agroindustriales y las alianzas criminales entre paramilitares, políticos, servidores públicos, élites locales económicas y empresariales, y narcotraficantes”*¹⁸ Lo anterior, unido a la dificultades de atención completa de solicitudes por razones de densidad de despojo, han obligado en concentrar los esfuerzos institucionales en zonas que reúnan los tres requisitos de microfocalización establecidos por la ley 1448.

En consecuencia, las condiciones de seguridad de las regiones están determinados por una variedad de factores que exceden a la política pública de restitución de tierras y a la UAEGRTD, y que requieren de la articulación sectorial a nivel nacional y territorial.

Restituir en medio del conflicto es un gran reto, el cual la Unidad ha enfrentado de manera exitosa, como lo resalta la Honorable Corte Constitucional en la sentencia T 679 de 2015, a través de la microfocalización, en tanto UAEGRTD se articula con las autoridades competentes para garantizar que existan las condiciones de seguridad que permitan la restitución material de los predios y el retorno de los beneficiados.

4.2.2. Informalidad en la tenencia de la tierra

Cuando se piensa en el origen del conflicto, sus transformaciones y consecuencias, no puede dejarse de lado la problemática de la tierra, especialmente en cuanto a las condiciones para el acceso a la propiedad y a los recursos naturales.

¹⁸ Centro de Memoria Histórica. *Basta ya, memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional de Colombia. Primera edición julio 2013. ISBN: 978-958-57608-4-4. Página 21.



En primer lugar, la informalidad en la adquisición y el ejercicio de los derechos sobre la tierra en Colombia es una situación común que enfrentan los campesinos del país; *“según cifras del Departamento Nacional de Estadística – DANE, para el 2012, entre el 40 y el 50% de las propiedades rurales se encuentran en la informalidad”*¹⁹, esto como consecuencia de la *“falta de interés a la formalización por parte de la población debido la percepción de éstos de los bajos beneficios derivados de la propiedad formal, relacionada con los costos que conlleva la titulación y el registro de la propiedad, teniendo en cuenta la situación de pobreza en la que se encuentran”*²⁰. Lo anterior es uno de los factores que incide en que los sistemas de información relacionados con la propiedad rural se encuentren desactualizados.

En segundo lugar, la información en los sistema de información de las entidades públicas relacionadas con el desarrollo rural tienen amplias deficiencias, ya que no se encuentran formados catastralmente la totalidad de los municipios, no existe una adecuada interrelación registro – catastro y no se tiene un inventario de predios baldíos que puedan ser adjudicados a la población rural, razón por la cual no reflejan la real distribución de la propiedad. Se estima que cerca de dos tercios (68,7%) del área rural presenta una situación de tenencia informal respecto de los derechos sobre la tierra, el 23,2% no presenta formación catastral y en promedio la desactualización catastral y registral es de 10,7 años²¹.

Lo descrito anteriormente, ha facilitado que en el marco del conflicto armado se haya utilizado el despojo y abandono forzado de tierras permitiendo la concentración y la apropiación de la tierra por actores diferentes a sus reales propietarios. Tanto la informalidad en la tenencia de la tierra como estructurar sistemas que brinden información fidedigna sobre los derechos de propiedad y la georreferenciación de los predios que garanticen el principio de no repetición, son problemas estructurales del estado, en este sentido, la Unidad se ha concentrado en gestionar la restitución de los derechos de propiedad a aquellas víctimas que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 1448 de 2011.

4.2.3. Barreras de acceso por género

Colombia se caracteriza por tener una cultura patriarcal que en general desconoce el rol tradicional de las mujeres en el hogar o su papel productivo y social, predominante en las áreas rurales en donde además se les excluye como sujetos de derecho a la propiedad de la tierra. En el proceso de restitución de tierras estas barreras se hacen evidentes, por lo que la Unidad ha impulsado la inclusión de un enfoque diferencial.

Es indudable que el género juega un papel fundamental en la forma como las personas se relacionan con su entorno y en la forma como son afectados por el mismo. Así, aunque hombres y mujeres son víctimas de

¹⁹ NEVA DIAZ, Nelson Javier *Bases Conceptuales Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria- UPRA. Febrero de 2014. Página 18.

http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf/c6f34b46-9887-4b87-8f33-aa9d7c8d953a

²⁰ Ídem, Página 22.

²¹ CONPES 3859 de 2016



desplazamiento forzado en proporciones similares, las mujeres son afectadas de manera diferente; esto se explica entre otras razones, por los roles sociales que le son asignados de manera tradicional, en razón a la forma como se construye el género en nuestra sociedad, y que determinan la existencia de relaciones desiguales de poder.

En el marco del conflicto armado, y en particular frente al despojo y abandono forzado de tierras, las mujeres se han visto especialmente afectadas, debido a los factores de vulnerabilidad específicos asociados a una cultura machista patriarcal en donde son invisibilizadas. En relación con la restitución de tierras, las desigualdades que se presentan en términos del género en el ámbito de los derechos a la tierra son mayores en la situación referida a las mujeres, ya que no solo tienen menor acceso a la tierra que los hombres, sino que en muchas ocasiones su acceso es a través de los denominados derechos secundarios a la tierra; es decir, que son titulares de estos derechos por medio de su vínculo familiar y o conyugal. Sin embargo, la noción de familia como unidad básica de la sociedad, en general está gobernada por la autoridad masculina.

Por lo tanto, se evidencia un escenario jurídico inequitativo en la pareja, pues la mujer se encuentra muchas veces, sometida a las decisiones de su compañero y en la ruralidad esta práctica se profundiza; perpetuando las brechas de género con respecto a la tenencia de la tierra y al ejercicio de los derechos patrimoniales por parte de las mujeres. Los siguientes obstáculos han permeado la cultura y no permiten superar la visión patriarcal en materia de tierras:

- Las mujeres no se sienten sujetos de derecho: en la mayoría de casos las mujeres no conocen el significado de los términos jurídicos de propiedad, posesión y ocupación, o si llega a existir algún acercamiento conceptual, el hecho de que sea su compañero o esposo quien haya realizado el negocio, en la mayoría de los casos, genera en ella el convencimiento de que no tiene derechos sobre lo adquirido. Se evidencia igualmente una discrepancia entre la igualdad formal de hombres y mujeres, consignada en la ley, y los alcances de la igualdad real, representada no sólo en la posesión de títulos de propiedad sino en el acceso, control y uso de la tierra.
- No hay una cultura frente al derecho de las mujeres a la propiedad: Se presentan dificultades jurídicas para demostrar la titularidad de las mujeres sobre los predios a restituir y su relación con la tierra, ya que los documentos que prueban la relación con la tierra, generalmente aparecen a nombre de los compañeros y/o esposos.
- Uniones maritales de hecho: en la existencia de vínculos de afinidad como la unión marital de hecho, que son vínculos informales jurídicamente, generan para las mujeres dificultades a la hora de demostrar su existencia.
- Uniones múltiples: la normatividad colombiana solo establece un tipo de conformación familiar, nuclear que es conformado por: papa, mama e hijos y/o hijas; esta situación implica desconocer las



diversas conformaciones familiares que se dan en la realidad, que se presenta de manera frecuente en lo que causa inexistencia jurídica de estas y por ende limitación de sus derechos.

- Madres cabeza de familia, viudas por muerte, desaparición forzada o secuestro del compañero o esposo: cuando el cónyuge o compañero permanente de la mujer víctima se encuentra desaparecido o secuestrado y los documentos de titularidad de los predios estaban a su nombre, se presenta vulnerabilidad jurídica para la mujer.

Con el fin de lograr reconocimiento por parte de sí mismas y de la comunidad a las mujeres como sujetos de derecho, la Unidad ha puesto en marcha el Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes a la Etapa Administrativa del Proceso de Restitución de Tierras Despojadas, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 114 y 115 de la Ley 1448 de 2011 a través de la Resolución 80 de 2013. Este programa no solo identifica de manera participativa con las mujeres sus necesidades y afectaciones particulares ocasionadas a raíz del abandono o despojo forzado como consecuencia del conflicto armado, sino que propone líneas de atención diferenciadas a las necesidades identificadas.

Entre otras, el Programa permite realizar las siguientes acciones encaminadas al reconocimiento de los derechos de las mujeres a la tierra desde una perspectiva afirmativa, dando prioridad en el acceso y promoviendo una atención humana, reparadora, digna e integral. Se resalta particularmente la implementación de las siguientes herramientas y/o metodologías para la incorporación del enfoque de género a lo largo de todo el proceso de restitución:

- Estudio para la implementación del enfoque diferencial en el orden de prelación.
- Resolución por la cual se implementa el enfoque diferencial y se establece el orden de prelación de solicitudes.
- Guía para la identificación de núcleos familiares.
- Diseño del módulo de identificación y caracterización de sujetos de especial protección.
- Guía de pruebas sociales y recolección de información comunitaria.
- Matriz con pretensiones para sujetos de especial protección.
- Guía para la aplicación del enfoque diferencial.

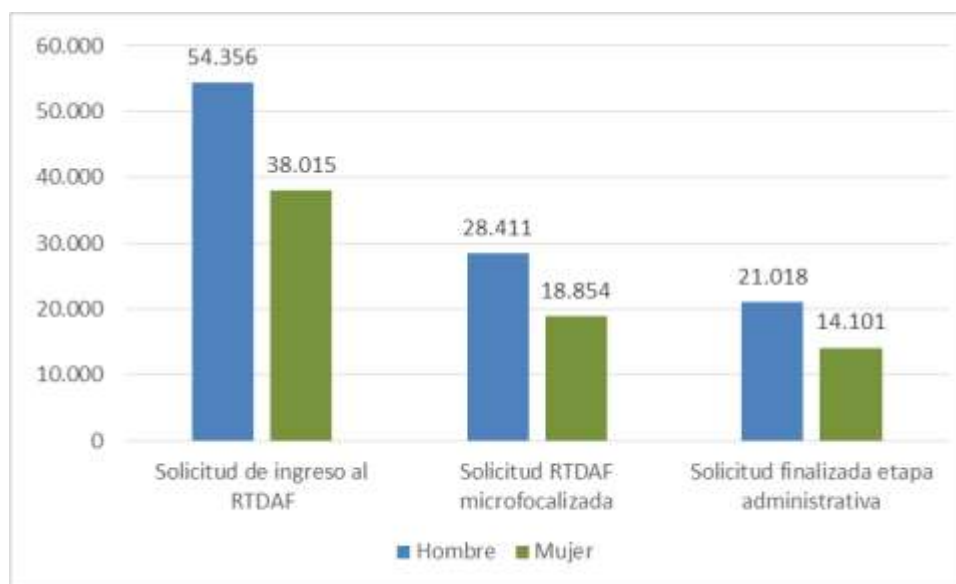
Por otra parte, se ha adelantado una estrategia de sensibilización y capacitación a los colaboradores de las Unidades tanto a nivel nacional como territorial, frente a las barreras de acceso que las mujeres tienen con relación a la tierra y en herramientas jurídicas y sociales que facilitan una atención diferencial a lo largo del proceso, desde un enfoque de género. De manera complementaria, la UAEGRTD ha adelantado procesos orientados hacia el empoderamiento de las mujeres reclamantes, mujeres beneficiarias de sentencias y



organizaciones de mujeres en el reconocimiento de sus derechos patrimoniales, el derecho a restitución de tierras y la forma de acceder al proceso.

Estas acciones han permitido avanzar en el empoderamiento de las mujeres rural como sujetas de derecho. Frente al proceso restitutivo, la ilustración 9 muestra la distribución por género del cada una de los pasos de la etapa administrativa. A 30 de junio de 2016, de las solicitudes de ingreso al RTDAF se han recibido 40.01% de mujeres titulares.

Etapa administrativa según titular del derecho



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016. Existen solicitudes de ingreso al RTDAF cuyos titulares no tienen la información completa en el sistema de información de la UAEGRTD, y están distribuidos de la siguiente forma: Solicitud de inscripción al RTDAF: 241; Solicitud RTDAF microfocalizada: 114; Solicitud finalizada etapa administrativa: 101.

4.2.4. Incertidumbre sobre el número de víctimas del despojo y abandono

La Corte Constitucional en la sentencia T 679 de 2015 solicita que el Plan Estratégico contenga “*al menos, un diagnóstico consensuado sobre la cantidad de predios despojados*”. Al respecto, la reparación integral y transformadora desarrollada en la Ley 1448 de 2011 impulsa a que “*se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales*”²²; de ahí que se haya estructurado el proceso restitutivo con base en las solicitudes de ingreso al RTDAF que allegan las víctimas como sujetos de derecho, y no en los predios como objeto de la solicitud. Así mismo, la experiencia adquirida por la entidad a lo largo de los primeros cinco años de vigencia de la Ley de Víctimas, ha permitido entender que la complejidad del abandono y despojo forzoso de tierras, se ve intensificada por factores como el alto porcentaje de informalidad en la tenencia de la tierra en zonas rurales y la desactualización y

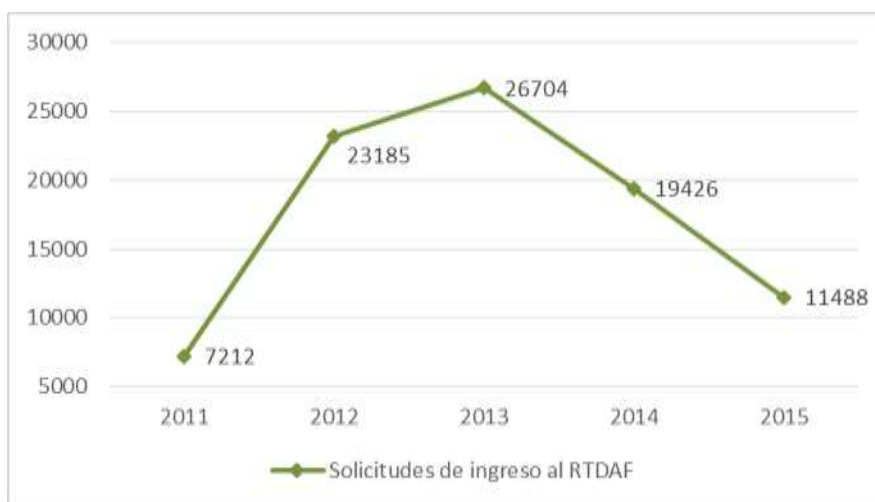


desarticulación de los sistema de información registrales y catastrales. Al no existir claridad sobre la ubicación y tamaño de los predios o sobre los derechos de propiedad de las personas en el momento del abandono o despojo, no es viable calcular el número de predios que deberán ser restituidos. Cabe destacar además que la afectación concreta (abandono o despojo de tierras en el contexto de conflicto armado), lo mismo que la identificación concreta del predio relacionado con esa situación, son factores que son establecidos con precisión en la sentencia adoptada por los jueces de restitución.

En consecuencia, más allá de la extensión o el número de predios a restituir, las acciones de la Unidad se han centrado en materializar el derecho a la propiedad y a la tierra de las víctimas reclamantes, razón por la cual ha avanzado en la estimación del posible número de solicitudes de ingreso al RTDAF que serán allegadas entre enero de 2012 y junio de 2021.

El CONPES 3712 de 2011 estableció que *“teniendo en cuenta el RUPD y el RUPTA se estiman 360 mil reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras las cuales serán atendidas por la Unidad de Tierras”*, no obstante a la fecha, y tras realizar amplios esfuerzos en la difusión y socialización de la Ley con la comunidad en general y con las víctimas del conflicto en particular, la UAEGRTD ha recibido 92.629 solicitudes de ingreso al RTDAF (30 junio 2016). Analizando los datos de los primeros cinco años de implementación del proceso restitutivo, se ha identificado una baja progresiva del número de solicitudes de ingreso al RTDAF que la Unidad ha venido recibiendo.

Gráfico 12 Comportamiento de las solicitudes de ingreso al RTDAF



Fuente: UAEGRTD 30 de junio de 2016. Con corte a esta fecha para el 2016 se han recibido 4.614 solicitudes, de continuar esta tendencia, para la presente vigencia se recibirán menos que en el 2015, lo que ratificaría la tendencia a la baja.

Derivado del anterior análisis, tanto la Unidad comprometida con gestionar la restitución de los derechos sobre la tierra en favor de las víctimas del conflicto, así como otros actores interesados en la política pública

²² Artículo 1 Ley 1448 de 2011.



han realizado ejercicios estadísticos para volver a estimar, según variables externas e internas al proceso reconstitutivo, el potencial número de solicitudes de ingreso al RTDAF a recibir hasta junio de 2021. A continuación se hace una relación de dichos estimativos.

4.2.4.1. Banco Mundial

En noviembre de 2015 el Banco Mundial presentó los resultados del estudio “*Estimación del número probable de solicitudes de restitución de tierras*” a través del cual calcula el número probable de solicitudes de inscripción al RTDAF que la UAEGRTD recibirá durante el periodo de implementación del proceso reconstitutivo (enero 2012-junio 2021), basado en un modelo econométrico de regresión lineal de corte transversal²³. El modelo consta de una variable dependiente (número de solicitudes de inscripción al RTDAF recibidas por municipio a julio de 2015) y de una batería de variables explicativas asociadas a la dinámica del despojo y abandono de tierras y del proceso de restitución de tierras que se han identificado en los años de implementación de la Ley. Estas variables fueron seleccionadas a partir de estudios académicos y de la consulta y validación con funcionarios de las UAEGRTD y expertos.

Tabla 7 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por Banco Mundial

Información con corte a julio 2015	
1.	La variable dependiente: número total de solicitudes de restitución (solicitudes de ingreso al RTDAF) recibidas en cada municipio hasta Julio de 2015.
2.	La variable explicativa principal: porcentaje del área de cada municipio que se encuentra microfocalizado
3.	Variables explicativas adicionales: <ol style="list-style-type: none"> a. El valor estandarizado del número total de desplazados expulsados por municipio acumulados hasta diciembre de 2014 (fuente: UARIV) b. El número estandarizado de solicitudes de protección de tierra motivadas por despojo acumulados hasta diciembre de 2014 (fuente: INCODER) c. La densidad poblacional del municipio d. La distancia de cada municipio a la capital de su departamento e. El Índice de ruralidad del PNUD que da cuenta del porcentaje de ruralidad de cada municipio. f. Las hectáreas cultivadas con coca g. El área total de coca erradicada h. El rendimiento del cultivo de palma africana (Definido como la producción en toneladas dividida por el área cultivada en hectáreas). i. El número de títulos mineros para la explotación de oro. j. El número de cabezas de ganado de cada municipio. k. Los ingresos tributarios per cápita. l. Las transferencias del gobierno nacional, también per cápita. m. Los ingresos por concepto de regalías per cápita.

²³ A diferencia de un modelo de series de tiempo en el que el comportamiento de un fenómeno en el futuro se predice a partir de su propia evolución temporal (y por lo tanto no da cuenta de los posibles cambios en las condiciones relevantes), el corte transversal predice el comportamiento en un lugar determinado (municipio) basado en lo que ha sucedido en otros de características similares, en las cuales las condiciones relevantes ya están dadas.



- n. El Índice de Desempeño Fiscal.
- o. Un indicador de si el municipio está cobijado por la Política de Consolidación Territorial.
- p. El número de juzgados presentes en cada municipio.
- q. La participación de votantes en las elecciones presidenciales de 2014.
- r. Los efectos fijos de departamento, que controlan flexiblemente por cualquier característica específica a los municipios de cada departamento que pueda influir sobre el número de solicitudes de restitución, y que no estén siendo tenida en cuenta en las otras variables incluidas en el modelo.

Fuente: *Estimación del número probable de solicitudes de restitución de tierras, Banco Mundial*

El modelo utiliza tres escenarios (supuestos) para la estimación del número probable de solicitudes:

- 1) En el que las condiciones de seguridad fueran propicias para que todo el país esté microfocalizado y que por lo tanto constituye la cota máxima de probables solicitudes de inscripción al RTDAF.
- 2) Posiblemente más realista en el que los municipios que han experimentado situaciones de violencia recientemente (en el último año) no puedan ser microfocalizados más allá de lo que han sido hasta ahora ya que no estarían dadas las condiciones de seguridad que exige la Ley.
- 3) Se estimó teniendo en cuenta, además de las solicitudes recibidas directamente por la Unidad de Restitución y las peticiones remitidas por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) a la Unidad de Restitución hasta julio de 2015 (ver sección 4.1.5.1). Este estudio supuso en el presente modelo como cierto, el improbable escenario en el que todas las peticiones remitidas por la UARIV se constituyeran en solicitudes de inscripción al RTDAF.

4.2.4.2. ENINCO

El Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Programa de Tierras y Desarrollo Rural de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID –PTDR- contrató al grupo empresarial ENINCO para elaborar la *“Re-estimación de la potencial demanda de restitución de tierras en Colombia”* durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011. Para esto utilizó una serie de variables relacionadas con aspectos demográficos, institucionales, victimización y geográficos.

Tabla 8 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por ENINCO
Información a 30 noviembre de 2015

Demográfico	1. Población municipal 2. Hogar censal por municipio 3. Índice de ruralidad
Institucional	4. Microfocalización (UAEGRTD) 5. Solicitudes de ingreso al RTDAF (UAEGRTD)
Victimización	6. Índice de riesgo de victimización (UARIV)



	7. Hechos víctimizantes (UARIV)
Geográfico	8. Territorios étnicos 9. Sistema Nacional de áreas protegidas

Fuente: *Re-estimación de la potencial demanda de restitución de tierras en Colombia, ENINCO*

El modelo estadístico utilizado partió del supuesto, que hay una relación directa entre el número de solicitudes de ingreso al RTDAF, la apertura de zonas microfocalizadas y la materialización de oportunidades para la restitución y el retorno. Con base en esto, se dividieron en tres componentes las solicitudes de ingreso al RTDAF según el momento en que se realizó el despojo o abandono y el momento en el que las víctimas realizaran la solicitud a la UAEGRTD, como se describe a continuación:

- 1) Grupo 1: Conformado por las solicitudes recibidas hasta 30 de noviembre de 2015 de hechos ocurridos entre el 1 de enero de 1991 y 30 de noviembre de 2015.
- 2) Grupo 2: Conformado por solicitudes que se reciban, después del 30 de noviembre de 2015, sobre hechos pasados, es decir sobre despojos o abandonos forzados ocurridos entre el 1 de enero de 1991 y el 30 de noviembre de 2015.
- 3) Grupo 3: Corresponde a las solicitudes futuras de hechos futuros (hechos de abandono y despojo del 1 de diciembre de 2015 al 9 de junio de 2021), para su cálculo se utiliza el mismo modelo de regresión lineal múltiple, con dos variables, los hechos victimizantes y el Índice de Riesgo de Victimización -IRV- y mediante la construcción de agrupaciones municipales con una metodología de clúster.

4.2.4.3. CODHES

El Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Programa de Tierras y Desarrollo Rural de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID –PTDR- contrató a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) para elaborar entre otros ejercicios, una estimación del probable universo de solicitudes de inscripción en el RTDAF durante el periodo establecido para la implementación del proceso restitutivo (enero 2012-junio 2021). El modelo establecido por esta organización trató la serie de solicitudes de restitución a través del tiempo como una serie de tiempo autónoma, que depende en buena parte de variables sobre las cuales no hay mediciones precisas, como eventos sociopolíticos en la región, dificultad de presentar la solicitud, temores diversos sobre la presentación de la solicitud, campañas del Gobierno, entre otros. Por esta razón este estudio no presenta la información por municipio, sino por macrozonas, en tanto afirma que el conflicto armado, el despojo forzado o abandono no se circunscriben a divisiones administrativas.



Considera que una variable con mediciones coherentes que puede tener alguna relación causal en el número de solicitudes de inscripción en el RTDAF, es el número de hogares desplazados. Para este análisis CODHES utilizó las siguientes variables.

Tabla 9 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por CODHES

Información a 30 noviembre de 2015
1. III Encuesta Nacional de Verificación (Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado)
2. Hogares desplazados (UARIV)
3. Solicitudes de ingreso al RTDAF (UAEGRTD)
4. Macro regiones (UAEGRTD)

Fuente: Análisis y estimación de la demanda de restitución de tierras, CODHES

Se usaron las técnicas de análisis de series de tiempo para estimar la demanda de solicitudes hasta junio de 2021. Estos fueron los resultados:

1. Número de solicitudes recibidas directamente por la UAEGRT, con un total de 87.303 solicitudes.
2. Número de hogares desplazados por año desde 1991.
3. Otras series usadas en estudios anteriores que no mostraron condiciones predictivas

4.2.4.4. Comparación de los estimativos realizados

Los estudios considerados para la estimación del número de solicitudes parten de metodologías distintas, pero cada una de ellas es válida estadísticamente. A continuación realiza una comparación de los resultados obtenidos a través de las tres metodologías utilizadas:

Tabla 10 Comparativo estimaciones número de solicitudes de ingreso al RTDAF 2012-2021

Equipo	Estimaciones enero 2012-junio 2021
	Solicitudes de ingreso al RTDAF recibidas directamente por la UAEGRTD²⁴
Banco Mundial	122.878
ENINCO	128.900
CODHES	150.720 ²⁵

²⁴ Todos los estudios coinciden en que no es viable predecir el número de peticiones que serán recibidas por parte de otras entidades, en tanto los datos disponibles no evidencian una tendencia en la recepción. Sumado a esto, el porcentaje de peticiones que efectivamente se convierten en solicitudes de ingreso al RTDAF es variable debido a la falta de información que estas contienen y a que podrían duplicarse con solicitudes de inclusión al RTDAF ya existentes. En este sentido, los estudios indicaron que las peticiones no brindaban información suficiente para tomarla como una variable dentro del modelo para realizar las estimaciones. Para mayor información sobre las peticiones remitidas por otras entidades ir a la sección 4.1.5.1

²⁵ El estudio de CODHES presentó tres escenarios del número de solicitudes de ingreso al RTDAF; mínimo: 141.265 solicitudes; máximo: 171.413 y; moderado: 150.720 solicitudes.



Los tres estudios basaron sus modelos en variables relacionadas con el conflicto armado, victimización, e información socioeconómica de las regiones, para medir y pronosticar el potencial número de hechos de despojo y abandono que ocurrieron (1 enero de 1991) o que podrían ocurrir (fecha de corte de cada estudio y hasta junio de 2021). En este sentido, los hechos victimizantes con base en los cuales se realizan las peticiones²⁶ provenientes de otras entidades ya estarían pronosticados dentro de las estimaciones realizadas. Lo que quiere decir, que la particularidad de estas peticiones recibidas por otras entidades es únicamente la fuente que trasmite la solicitud a la UAEGRTD.

Frente a la información presentada por cada uno de los estudios, se puede afirmar que existe un rango entre **122.000** y **150.000** de posibles solicitudes de ingreso al RTDAF que sean allegadas a la UAEGRTD entre enero de 2012 y junio de 2021, lo que rectifica desde diversas perspectivas la cifra estimada en el CONPES 3712 de 2011.

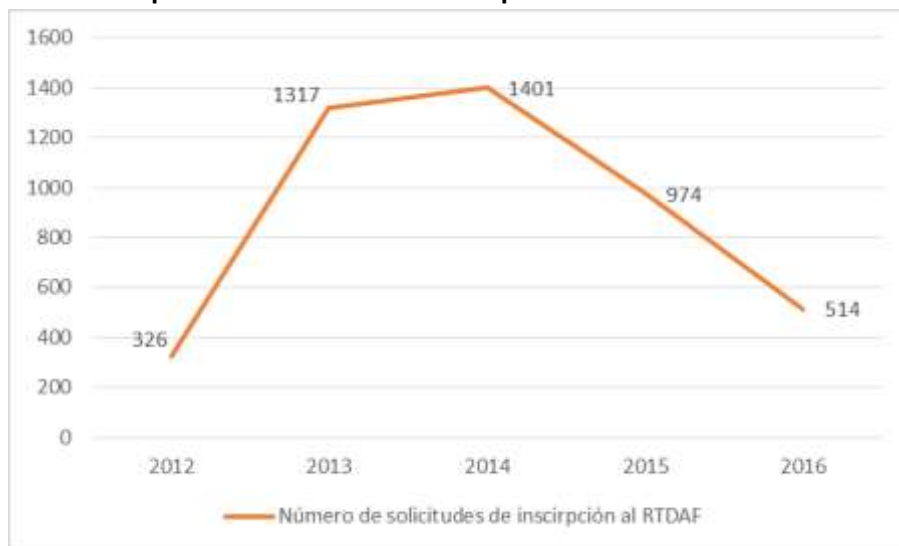
Otro de los aspectos a tener en cuenta es el detalle de las estimaciones, mientras CODHES presenta los estimativos por macroregiones, el estudio del Banco Mundial y el de ENINCO presentan la información municipalizada, permitiendo la planeación local de las acciones y plazos para la atención y resolución de las solicitudes de ingreso al RTDAF como lo solicita la Honorable Corte Constitucional.

Otra de las diferencias conceptuales entre los tres estudios presentados es que los estimativos de ENINCO y CODHES identifican un número de solicitudes de ingreso al RTDAF correspondientes a hechos que han ocurrido o que ocurrirán durante el periodo de implementación de la Ley (enero 2012-junio 2021). Este número de solicitudes, si bien bajo (ENINCO: 10.501; CODHES: 9.455), puede hacer la diferencia en el cumplimiento de los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011. A 30 de junio de 2016, la Unidad ha recibido 4.536 solicitudes de inscripción en el RTDAF cuyos hechos victimizantes ocurrieron a partir de 1 de enero de 2012, no obstante, como resultado de las acciones realizadas por el actual gobierno, la tendencia de estas es a la baja como lo muestra el siguiente gráfico.

²⁶ Ver sección 4.1.5.1



Gráfico 13 Tendencia de las solicitudes de inscripción en el RTDAF cuyos hechos victimizantes son posteriores a la entrada en operación de la UAEGRTD



Fuente: UAGRTD 30 junio 2016

Derivado del anterior análisis y teniendo en cuenta la necesidad de utilizar una sola estimación para la elaboración del PEIRT, la Unidad se acoge al ejercicio elaborado por ENINCO en tanto brinda las herramientas necesarias para dar respuesta a la solicitud de la Honorable Corte Constitucional.

Vale la pena indicar que el fenómeno del despojo y abandono forzado de tierras a causa del conflicto armado es dependiente de múltiples variables, dinámico y aún continúa, lo que complejiza la elaboración de un estimativo certero. Sumado a lo anterior, las series de información sobre recepción de solicitudes de inscripción al RTDAF con las que cuenta UAEGRTD son muy cortas para realizar predicciones certeras (enero 2012-junio 2016), por lo que cualquier estimación que se realice podría variar de un año a otro. De ahí que los tres ejercicios presentados, tengan un grado significativo de incertidumbre, razón por la cual el ejercicio de estimar las posibles reclamaciones a ser atendidas por el proceso restitutivo en los términos establecidos por la Ley 1448 de 2011, deberá realizarse periódicamente, de tal forma que se logre un robustecimiento metodológico y estadístico que permita acercarse a una cifra más real.

4.3. Identificación y priorización de factores críticos

Como se indicó en la metodología para el presente documento, se realizó la actualización del Sistema de Entrega (Delivery System) implementado por el DNP en el 2014. Esta actualización consistió en verificar a partir del mapa de relaciones elaborado en 2014 (Anexo 1), el avance en la superación de los cuellos de botella, así mismo actualizar su estado, e identificar y validar nuevos cuellos de botella. Para esto CODHES hizo una revisión documental y realizó entrevistas con la UAEGRTD y entidades involucradas tanto a nivel nacional como territorial.



Tabla 11 Fuentes documentales consultadas

DOCUMENTO	ENTIDAD	FECHA DE EMISIÓN
Convenio Interadministrativo de Cooperación n.º 683 de 2012	Unidad de Restitución de Tierras – INCODER	2012
Circular Conjunta de 2013 suscrita entre IGAC-UAEGRTD	Unidad de Restitución de Tierras – Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	2013
Circular Conjunta de 2015 suscrita entre IGAC-UAEGRTD	Unidad de Restitución de Tierras – Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	2015
Convenio Interadministrativo Marco n.º 1524 de 2012.	Unidad de Restitución de Tierras - Unidad de Víctimas	2012
Convenio Interadministrativo de Cooperación n.º 142 de 2012.	Unidad de Restitución de Tierras - Superintendencia de Notariado y Registro	2012
Convenio Interadministrativo n.º 1464 de 2013.	Unidad de Restitución de Tierras - Agencia Nacional de Minería	2013
Circular N.º 009 de agosto de 2013.	Unidad de Restitución de Tierras.	2013
Sistema de Entrega de la Política de Restitución de Tierras	Departamento Nacional de Planeación	2014
Informe de auditoría a políticas públicas. Política pública: Restitución de tierras abandonadas y despojadas –nivel territorial	Contraloría General de la República	Vigencia 2013
Informe de auditoría a Políticas públicas Política pública: Restitución de tierras abandonadas y despojadas –nivel central	Contraloría General de la República	Vigencia 2013
Directiva del sector agropecuario en materia de restitución de tierras.	Ministerio de Agricultura	2014
Circular (sin número) de 08 de julio de 2015.	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	2015
Directiva Presidencial No. 05 del 17 de mayo de 2013	Presidencia de la República	2013
Directiva 03 de 25 de enero de 2012	Ministerio de Defensa	2012
Directiva 031 de 25 de septiembre de 2012	Ministerio de Defensa	2012
Resolución 03068 de 12 agosto de 2013	Misterio de Defensa	2013
Diagnósticos Express sobre la capacidad de respuesta institucional a las solicitudes de información GGSNARIV	Unidad de Restitución de Tierras	Octubre 2015
Evaluación Convenio ASDI – UAEGRTD – FAO	Unidad de Restitución de Tierras	2015



Plan estratégico 2015-2018	Unidad de Restitución de Tierras	2015
Planes de acción institucional Modelo de Planeación y Gestión, 2015 y 2016	Unidad de Restitución de Tierras	2016 y 2015
Planes de mejoramiento	Unidad de Restitución de Tierras	2015
Acuerdo No 21 de 2015	Unidad de Restitución de Tierras	2015
Acuerdo No. 29 de 2016	Unidad de Restitución de Tierras	2016
Circular Interinstitucional de junio 30 de 2015.	Unidad de Restitución de Tierras - Instituto Geográfico Agustín Codazzi	2015
Cartilla Minería – Preguntas frecuentes	Unidad de Restitución de Tierras – Agencia Nacional de Minería	2015
Informe de ejecución comprendido entre el periodo enero a diciembre de 2015, en virtud del Convenio Interadministrativo 4272 de 2012 suscrito entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.	2015
Convenio interadministrativo 1464	Agencia Nacional Minera	2013

Tabla 12 Entidades consultadas a nivel nacional

ENTIDAD	TEMAS DISCUTIDOS
UAEGRTD	Avance en la articulación en temas de seguridad, en materia ambiental, minero-energética, infraestructura, sistemas de información e interoperabilidad y de planeación estratégica.
Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - DAICMA	Estrategias para el desminado y articulación con UAEGRTD
Agencia Nacional Minera	Articulación con el proceso de restitución de tierras
Superintendencia de Notariado y Registro	Cuellos de botella en materia de interoperabilidad, folio magnético y registro.
Ministerio de Defensa	Problemas de seguridad del proceso de restitución
Departamento Nacional de Planeación	Metodología y contenidos del Sistema de Entrega (Delivery System).
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Información del Censo agropecuario 2013-2014
Ministerio del Postconflicto	Proceso de restitución de tierras



Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- Viceministerio encargado de la Agencia Nacional de Tierras	Cuellos de Botella del antiguo INCODER y papel de la ANT en el proceso de restitución. Manejo del RUPTA
Representantes de las víctimas en el Consejo Directivo de la UAEGRTD	Principales obstáculos a la restitución de tierras desde el punto de vista de las víctimas
Ministerio de Defensa	Taller sobre micro y macro-focalización, aspectos de seguridad
Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC	Taller sobre Cuellos de botella en materia de interoperabilidad, actualización del catastro e identificación predial.
Funcionarios de distintas dependencias de la UAEGRTD	Taller de discusión de los cuellos de botella presentados
Funcionarios de distintas dependencias de la UAEGRTD	Taller de validación de la actualización

Así mismo, para validar desde una perspectiva territorial este análisis, se realizaron visitas territoriales en Montería, Popayán, Villavicencio y Apartadó en donde se organizaron talleres y entrevistas. Los primeros tenían como objetivo presentar a los funcionarios de la UAEGRTD la metodología del Sistema de Entrega y someter a discusión y valoración los cuellos de botella identificados. Las entrevistas se realizaron a colaboradores del IGAC, ORIP, INCODER cuando fue posible, UARIV y funcionarios de alcaldías y gobernaciones, y a solicitantes de restitución de tierras con o sin sentencia de restitución promulgada.

Tabla 13 Balance visitas territoriales

DIRECCIÓN TERRITORIAL	TALLER	ENTREVISTAS
Cauca –Popayán Mayo 4 a 6 de 2016	2 funcionarios del área jurídica, dos funcionarios del área social, dos funcionarios del área catastral. Acompañamiento de un funcionario de la UAEGRTD nacional	Directora territorial, profesional SNARIV funcionario IGAC, funcionario ORIP, funcionario UARIV, funcionario INCODER, funcionario Alcaldía Popayán, funcionario Gobernación del Cauca, 2 víctimas solicitantes
Córdoba –Montería Mayo 10-12 de 2016	2 funcionarios del área jurídica, dos funcionarios del área social, dos funcionarios del área catastral. Acompañamiento de dos	Director territorial de Córdoba profesional enlace SNARIV, funcionario IGAC, funcionario ORIP, funcionario UARIV,



	funcionarios del grupo de proyectos especiales del DNP en taller y entrevistas	funcionario Alcaldía Montería, funcionario gobernación del Córdoba, 1 víctima solicitante
Meta –Villavicencio Mayo 10-11 de 2016	2 funcionarios del área jurídica, dos funcionarios del área social, dos funcionarios del área catastral. Acompañamiento de un funcionario de la UAEGRTD nacional y de un funcionario del grupo de proyectos especiales del DNP. El funcionario enlace SNARIV acompañó las entrevistas	Funcionario enlace SNARIV, funcionario IGAC, funcionario ORIP, funcionario UARIV, funcionario Alcaldía Villavicencio, funcionario Gobernación del Meta, 1 víctima solicitante
Antioquia- Apartadó Mayo 24-26 de 2016	2 funcionarios del área jurídica, dos funcionarios del área social, dos funcionarios del área catastral. Acompañamiento del coordinador de la oficina y de una funcionaria del DNP.	Directora territorial de Antioquia, Coordinador territorial de Apartadó, profesional enlace SNARIV, funcionario ORIP, funcionario UARIV, funcionario Alcaldía Mutatá y Necolí, 2 víctimas solicitantes

Como resultado del trabajo de campo y luego de revisar los insumos entregados por CODHES se procede a priorizar aquellos cuellos de botella que afectan significativamente el avance del proceso de restitución y que por lo tanto, afectan el cumplimiento de los términos descritos en la Ley 1448 de 2011. En este sentido, se seleccionan aquellos que impiden, detienen, frenan o retrasan²⁷ el proceso de restitución, seleccionando sólo 16 cuellos de botella.

En un segundo momento, se organizó un espacio de diálogo con algunas de las entidades²⁸ involucradas en el desarrollo de la política, durante esta jornada se presentó el trabajo adelantado por la UAEGRTD para dar respuesta a la solicitud de la Honorable Corte Constitucional, se socializó la actualización del Sistema de Entrega realizada por CODHES y se revisaron los cuellos de botella priorizados de manera conjunta con las entidades involucradas. Así mismo se les solicitó información sobre las actividades que vienen realizando o que prevén realizar en torno al tema de restitución de tierras.

²⁷ **Retrasa:** El proceso fluye a velocidad constante pero mucho más baja de la esperada. **Obstaculiza:** el cuello de botella está presente, pero se puede evadir para continuar con el proceso. **Frena:** Hace bajar la velocidad a la cual se está llevando el proceso y es necesario disminuir la velocidad del proceso de entrega hasta que se resuelva el mismo. **Detiene:** Hace que el proceso se pare por un tiempo, pero una vez solucionado el problema es posible volver al camino en el que se encontraba. **Impide:** Obstruye el proceso de implementación de la política de manera tajante y definitiva.

²⁸ El taller que tuvo lugar el 25 de julio de 2016 fueron citadas las siguientes entidades: DAICMA, UARIV, IGAC, SNR, Ministerio de Ambiente y UAEGRTD.



Analizando la información recolectada, se hace evidente que varios de los cuellos de botella se relacionan entre sí, por esta razón se procede a clasificarlos por factores críticos y a realizar un análisis del estado de cada uno de estos definiendo tanto el relacionamiento entre ellos como el impacto que cada uno tiene sobre la implementación de la política bajo el esquema del Sistema de Entrega (Ver gráfico 2).

Tabla 14 Factores críticos y cuellos de botella identificados

No.	FACTOR CRÍTICO	CUELLO DE BOTELLA	RESPONSABLES	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD
1	Seguridad	Sospecha de presencia de Minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados MAP-MUSE.	DAICMA	Impide
2		Presencia de cultivos ilícitos en los predios a restituir	Dirección para la Atención Integral de la Lucha Contra las Drogas	Frena
3		Condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno	Fuerza Pública	Detiene
4	Temas Ambientales	Cumplimiento de los términos establecidos para el proceso diferencial de sustracción de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, definido en la Resolución 629 de 2012.	Ministerio de Ambiente ANT	Frena
5		Fortalecer el acompañamiento de las autoridades ambientales nacionales y locales para garantizar el derecho a la restitución en armonía con la función social y ecológica de la propiedad.	Ministerio de Ambiente Autoridades ambientales locales	Frena
6	Ruta Catastro-registro	El sistema de catastro no se encuentra actualizado	IGAC SNR	Frena
7		Los sistema de información de la ruta registro catastro no interopera por lo que no reflejan la realidad predial del país.	SNR IGAC ANT	Frena
8		No existe un inventario actualizado de baldíos.	ANT	Frena
9	Articulación	Retrasos en la etapa administrativa.	UARIV	Frena



	interinstitucional e interoperabilidad	Suministro de información e Interoperabilidad sistemas de información	SNR ANT	
10		Los formularios de Anexo 11 del Formato Único de Declaración-FUD que la UAERIV remite a la UAEGRTD, en su mayoría no cuentan con información suficiente para constituirse como solicitudes.	UARIV	Detiene
11		Extemporaneidad en la respuesta por parte de las ORIP a los requerimientos que realiza la UAEGRTD en el marco del trámite administrativo de inscripción en el RTDAF	SNR, ORIP	Frena
12		Dificultades en la identificación de los núcleos familiares	Registraduría Nacional, UAEGRTD	Frena
13		Actualización del Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente	UAEGRTD	Retrasa
14	Participación	Desconocimiento de las víctimas de la Ley 1448 de 2011 y de las rutas del proceso restitutivo.	UAEGRTD	Retrasa
15		Implementación sistema integrado de gestión	UAEGRTD	Retrasa

Con la definición de los aspectos sobre los cuales el PEIRT debe concentrarse para cumplir con los 10 años de implementación del proceso restitutivo, se procede acorde con la metodología establecida a definir el marco estratégico del PEIRT, en el cual se plasman en los objetivos generales y específicos que orientarán las acciones específicas para cada uno de las entidades involucradas en la implementación de la política.



5. Marco estratégico

Para la definición del marco estratégico del PEIRT se tuvo en cuenta, en primer lugar, los principios establecidos en la Ley 1448 de 2011 y las consideraciones que la Honorable Corte Constitucional estableció en la Sentencia T 679 de 2015. En segundo lugar, se utilizaron los ejercicios de planeación adelantados por la UAEGRTD desde el 2012 (ver sección 4.1.1), los insumos suministrados por las entidades involucradas a lo largo del proceso de estructuración del Plan y las recomendaciones propuestas por CODHES en el documento *“Lineamientos del plan estratégico de la política de restitución de tierras”*²⁹. A continuación, se establece a partir de un objetivo general y cinco objetivos específicos, correspondientes a cada uno de los factores críticos establecidos (ver tabla 14), que orientarán las acciones a definir en el marco del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras.

5.1. Objetivos estratégicos

5.1.1. Objetivo General

Gestionar las solicitudes de inscripción al RTDAF en los términos descritos en la Ley 1448 de 2011, para restablecer el derecho a la tierra de la población víctima de despojo o abandono, mediante una acción articulada del Gobierno Colombiano.

5.1.2. Objetivos específicos

Seguridad: OE1. Fortalecer la articulación de las políticas públicas de seguridad, desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos, mediante la creación de una hoja de ruta de intervención territorial, para garantizar las condiciones de seguridad del proceso restitutivo

Temas ambientales: OE2. Implementar rutas para el trámite de procesos de restitución de tierras de predios que se encuentran en zonas de especial protección ambiental para garantizar que se cumplan los tiempos de la etapa administrativa definidos por la Ley 1448.

²⁹ Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Programa de Tierras y Desarrollo Rural de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID –PTDR- suscribió un contrato a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), para la realización de este documento.



Ruta catastro registro: OE3. Fortalecer la gestión predial a fin de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y la no repetición de los actos de despojo y abandono.

Articulación interinstitucional e interoperatividad: OE4 Consolidar el Nodo de Tierras como plataforma para el intercambio en tiempo real de información, para garantizar la gestión articulada del proceso restitutivo y la no repetición de los hechos victimizantes.

Participación: OE5 Desarrollar estrategias de comunicación y certificación de calidad para gestionar las solicitudes de ingreso al RTDAF en los términos definidos por la Ley mediante el fortalecimiento institucional.

6. Políticas y Acciones

Una vez establecido el marco estratégico, y continuando con la ruta metodológica, se procede a realizar un análisis DOFA/FADO por cada uno de los factores críticos, esto con el ánimo de identificar el camino recorrido por las entidades en la superación de los cuellos de botella desde el 2014, y las acciones a poner en marcha o a fortalecer para cumplir con los términos del proceso restitutivo establecidos en la Ley 1448 de 2011. La información contenida en los análisis, se sustrajo de las reuniones bilaterales llevadas a cabo con las entidades involucradas y la actualización del Sistema de Entrega realizada por CODHES³⁰. Así mismo esta información fue revisada por todas las partes involucradas previa aprobación del PEIRT.

6.1. Análisis Matriz DOFA

La matriz Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas- DOFA/FODA es una herramienta de análisis que puede ser aplicada a cualquier aspecto objeto de planificación en un momento determinado del tiempo. Se estableció dentro de la ruta metodológica su utilización en tanto permite de manera sintética establecer el estado actual de cada uno de los factores críticos identificados, en este sentido, las variables analizadas y lo que ellas representan en la matriz son particulares de ese momento. La información obtenida con el uso de esta herramienta garantiza el emprendimiento de acciones estratégicas orientadas a alcanzar los objetivos en el futuro.

Adicionalmente, el análisis elaborado en la matriz DOFA/FODA, permitirá ver como a partir de cada uno de los factores críticos, la institucionalidad se articula y afronta al contexto en el cual se implementa el proceso restitutivo, y los posibles cambios que se avecinan.

³⁰ El KfW-Entwicklungsbank suscribió contrato con contrató a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), para la realización de este documento.



La conformación del DOFA/FODA tuvo en cuenta lo siguiente:

Fortalezas: Son todos aquellos elementos internos y positivos que permiten avanzar y generar sinergias para el desarrollo de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras. Para el análisis del PEIRT se conciben como aquellas acciones que se han adelantado en favor del proceso restitutivo y han tenido un impacto positivo en el avance de la política.

Oportunidades: Todas las situaciones, hechos, políticas que contribuyen de manera positiva al logro de los objetivos trazados. Para la estructuración del PEIRT se conciben como aquellas variables exógenas a la política de restitución que podrían tener un impacto positivo en el cumplimiento de los términos que establece la Ley 1448 de 2011 para la política de restitución.

Debilidades: aquellos aspectos que influyen o han influido de manera algo negativa en el desarrollo de las actividades de la etapa administrativa del proceso restitutivo.

Amenazas: Son todas aquellas situaciones, hechos, circunstancias externas al proceso restitutivo que afectan o podrían afectar el cumplimiento de los términos que establece la Ley 1448 de 2011 para la política de restitución.

Tanto las fortalezas como las debilidades son internas de la política de restitución de tierras, por lo que es posible actuar directamente sobre ellas. En cambio, las oportunidades y las amenazas son externas, y solo se puede tener injerencia sobre las ellas modificando los aspectos internos.

A continuación, se elaboran los análisis DOFA/FODA de los factores críticos establecidos en la sección 4.3 seguridad, temas ambientales, ruta catastro registro, articulación interinstitucional e interoperatividad y participación.

Derivado del análisis DOFA/FODA construido para cada factor crítico tomando los insumos suministrados por las entidades, más la información complementaria recolectada a través de la consultoría de CODHES, se procedió a establecer actividades para alcanzar los objetivos propuestos. Para esto se tuvo en cuenta proyectos en desarrollo y frente a los cuales se busca mayor articulación. De otro lado, se identificaron iniciativas que responden a cuellos de botella identificados en el marco de la actualización del Sistema de Entrega, y que aún no se encuentran superados.



6.1.1. Seguridad

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> Los procesos de macro y microfocalización han permitido garantizar el avance gradual y progresivo del proceso de restitución. Los CI2RT y COLR han probado ser instancias de seguridad que permiten la articulación entre la inteligencia y las capacidades operacionales de la fuerza pública y el proceso restitutivo. El acompañamiento de la fuerza pública tras la microfocalización, ha permitido a las víctimas restituidas disfrutar de condiciones de seguridad favorables al momento del retorno. 	<ul style="list-style-type: none"> La sospecha de presencia de MAP y MUSE no puede verse solo en relación con el predio reclamado; también debe tenerse en cuenta su área de influencia en la cual deberá operar la Unidad para acceder al predio mismo y al resto de la comunidad. Los resultados del desminado humanitario se verán en un mediano plazo, lo que retrasa la gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF en zonas con presencia de minas³¹. En la actualidad no hay una relación cercana entre la UAEGRTD y las instancias del gobierno nacional que tratan el tema de cultivos ilícitos³².
	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
EXTERNO	<ul style="list-style-type: none"> El avance alcanzado en la negociación del acuerdo de paz con las FARC-EP mejora las condiciones de seguridad de varias zonas con presencia de este grupo armado, facilitando el avance del proceso de restitución. El establecimiento de un proceso de paz con el ELN, podría redundar en la mejora las condiciones de seguridad de varias zonas con presencia de este grupo armado, facilitando el avance del proceso de restitución. La Política de Seguridad y Defensa “Todos por un nuevo país”³³ del Gobierno Nacional, prioriza la implementación del proceso restitutivo. El sector defensa tiene como propósito la terminación del conflicto y la construcción de la paz La Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal-DAICMA incluyó el proceso de restitución como una de las variables para la priorización de zonas a desminar³⁴. La DAICMA tiene la posibilidad de avanzar en la priorización del desminado humanitario en zonas con alta densidad de despojo y abandono³⁵. 	<ul style="list-style-type: none"> La seguridad no es un factor estático, está en constante dinamismo producido porque los actores ilegales a modificar su modus operandi, se transforman y se movilizan por el territorio. La transformación su modus operandi de los actores ilegales en el territorio podría afectar el acompañamiento que la fuerza pública brinda a los operadores que realizan el desminado humanitario, a los equipos de la UAEGRTD y a las víctimas que buscan el retorno. En los predios objeto de solicitudes de ingreso al RTDAF existe presencia de: <ul style="list-style-type: none"> Estructuras armadas ilegales Eventos de confrontación armada Sospecha de presencia de MAP y MUSE Cultivos ilícitos Fenómenos relacionados con el narcotráfico, la minería criminal, contrabando y tráfico de armas.

³¹ La Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal – DAICMA presentó su Plan Estratégico 2016-2021, en el cual asume el compromiso de que para el año 2021 el país estará libre de territorios con presencia de minas antipersonal.

³² Según el último informe anual divulgado del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas – SIMCI, a julio de 2015 Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá y el Sur del Meta son los departamentos que concentran cerca del 81% de hectáreas sembradas con coca en el país.

³³ https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/politica_defensa_deg

³⁴ La información sobre la contaminación por MAP y MUSE registrada en el Sistema de Gestión de Información sobre Actividades Relativas a Minas Antipersonal (IMSMA) desde el año 1990 hasta el 31 de marzo de 2016, muestra que más del 60% de los municipios del país (693) han registrado al menos un evento relacionado con estos artefactos. Así mismo, reporta un total de 11.405 víctimas, el 61% corresponde a víctimas de la Fuerza Pública y 39% a civiles. Los departamentos históricamente más afectados son Antioquia, Meta, Caquetá, Nariño y Norte de Santander, que concentran más del 50% del total de las víctimas. Plan Estratégico 2016-2021 Dirección de Acción Integral contra Minas Antipersonal – DAICMA



6.1.2. Temas ambientales

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Ambiente ha establecido a través de la Resolución 629 de 2012 los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas con fines de restitución jurídica y material de tierras, cuando se trate de solicitudes de ingreso al RTDAF cuyos predios se ubican en zonas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. 	<ul style="list-style-type: none"> El no cumplimiento de los tiempos de respuesta definidos en la Resolución 629 de 2012 genera retrasos en la gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF. Es necesario identificar alternativas que faciliten el uso y goce de los inmuebles ubicados en zonas de reserva con un régimen de usos particular sin que ello implique la vulneración de la protección de la riqueza natural, la planificación del aprovechamiento y manejo de los recursos naturales
EXTERNO	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	<ul style="list-style-type: none"> Es necesario vincular a autoridades ambientales (del nivel nacional y local) con competencia en la administración, manejo, zonificación delimitación y ordenación de en el Sistema Nacional de Áreas Protegida, ecosistemas estratégicos y Estrategias de conservación. Es importante que la Autoridad Ambiental determine si es o no viable establecer requisitos y procedimientos para la sustracción de áreas distintas a la Ley 2ª de 1959 con fines de restitución jurídica y material de tierras, cuando la figura y los fines de conservación de ella así lo permitan³⁶. 	<ul style="list-style-type: none"> La reestructuración de la autoridad de tierras puede afectar los tiempos en que se responda a solicitudes de información requerida por la Resolución 629³⁷. La falta de apoyo interinstitucional impacta el desarrollo del proceso de restitución de tierras cuando se hace en predios ubicados en áreas de protección ambiental, esto puede afectar la función social y ecológica de la propiedad y la adjudicación de predios baldíos³⁸.

³⁵ El Plan Estratégico de la DAICMA para los próximos cinco (5) años define cuatro tipologías de afectación: **Tipo I:** Municipios con alta afectación, en esta Tipología se agrupan los municipios que presentan reportes de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar en el período de análisis más reciente (2010 – 2015): el 41.97% de solicitudes de ingreso al RTDAF corresponde a pedios reclamados que se ubican en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo II:** Municipios con media afectación, son municipios que no han presentado accidentes con MAP y MUSE durante los últimos cinco (5) años, de acuerdo con los registros del IMSMA, sin embargo, cuentan con reportes de accidentes en años anteriores al 2010: el 28,38% de solicitudes de ingreso al RTDAF corresponden a predios reclamados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo III:** Municipios con baja afectación, los municipios clasificados en esta tipología no cuentan con reportes de accidentes con MAP y MUSE en el IMSMA. No obstante, en estos municipios se ha presentado un bajo número de acontecimientos relacionados con MAP y MUSE: el 8,89% de las solicitudes de ingreso al RTDAF corresponde a predios reclamados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo IV:** Municipios sin afectación registrada: el 3.05% de los predios solicitados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología.

³⁶ El estudio de esta oportunidad deberá excluir aquellas áreas en que constitucionalmente ya se ha definido que no es viable adelantar sustracciones.

³⁷ Se refiere a la certificación expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –IINCODER– o de la entidad que haga sus veces, sobre la existencia de resguardos indígenas o tierras de las comunidades negras legalmente constituidos en el área solicitada a sustraer. Artículo 3º No. 2º Resolución 629 de 2012.

³⁸ En los casos en donde los predios se ubican sobre figuras para la protección ambiental, el uso de las **propiedades** se sujeta a los lineamientos de cada área. En este entendido es necesario conocer dichos instrumentos de ordenación y zonificación de ellas, igualmente, la cartografía oficial de delimitación, sustracción, realindereación etc. De otro lado, esta información es relevante para que se identifique que **baldíos** son adjudicables y cuales no tienen dicha vocación de acuerdo al Código Nacional de Recursos naturales y de las normas agrarias vigentes.



6.1.3. Ruta catastro registro

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • La UAEGRTD ha tenido que adelantar los procesos identificación física predial, en más del 90% de los predios solicitados en restitución. • Existe un acuerdo entre el IGAC y la UAEGRTD (Circular Interinstitucional IGAC – UAEGRTD 2013, actualizada en 2015)³⁹, para garantizar que los procedimientos técnicos que realice la UAEGRTD sean estandarizados de conformidad con lo acordado con IGAC como máxima autoridad en la materia. • La SNR para modernizar y fortalecer el servicio público registral logró la expedición del Nuevo Estatuto Registral, Ley 1579 de 2012, e incluyó la identificación y registro de los predios baldíos de la Nación, con el propósito de brindar seguridad jurídica a los mismos y evitar el despojo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Históricamente no se ha construido una base de datos predial completa (SNR, IGAC y ANT), consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión física y jurídica la información de la propiedad rural. • Las acciones realizadas entre la SNR, el IGAC, y los catastros descentralizados, han permitido identificar la problemática (conformación del estatuto catastral, ajuste del estatuto registral e implementación del catastro multipropósito, escenarios en los que vienen trabajando las tres entidades) sin embargo, para su implementación se hacen necesarios cambios normativos y disponibilidad del presupuesto nacional.
EXTERNO	<p style="text-align: center;">OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • El levantamiento de información para el catastro multipropósito, se podría alinear con el avance del proceso restitutivo. • La creación de la Agencia Nacional de Tierras-ANT podría favorecer la gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF cuyos predios se encuentran en baldíos. • La SNR, el IGAC y otras entidades, vienen desarrollando la construcción del Estatuto Catastral, que incluye un componente relacionado con la interoperabilidad e integración de la información catastral y registral, que garantice la coincidencia de la misma en las dos bases de datos, permitiendo una información oportuna y fidedigna. 	<p style="text-align: center;">AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • El tiempo establecido para el levantamiento del catastro multipropósito no coincide con la temporalidad establecida por la Ley 1448 de 2011, en tanto su implementación progresiva supera la vigencia de la Ley de Víctimas. • La falta de voluntad política en el avance de los ajustes para las actuaciones registrales y catastrales puede perpetuar la problemática predial identificada. • Las debilidades identificadas de las bases de datos respecto del sistema de gestión predial rural podrían facilitar la apropiación indebida de predios particulares y de baldíos y por lo tanto afectar los procesos de restitución de tierras. • La transición del INCODER a la ANT y ADR podría retrasar la gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF.

³⁹ Establece procedimientos técnicos que deben ser utilizados para la identificación física georreferenciada de predios y áreas de terreno (método, herramientas, metodología); la información requerida para el proceso de georreferenciación (cartografía predial con variables de los registros 1 y 2, ficha predial y cartografía básica existente; si no existe formación catastral, el IGAC entrega fotografías o imágenes ortorrectificadas); los métodos para la toma y proyección de linderos y área del terreno y la marcación de puntos georreferenciados; así como los criterios que se deben observar en los procesos de verificación de la georreferenciación (contenido mínimo de los ITG)



6.1.4. Articulación interinstitucional e interoperabilidad

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Se han suscrito convenios que establecen canales y mecanismos para el intercambio de información con IGAC, Registraduría Nacional, UARIV, INCODER, SNR, Agencia Nacional de Minería-ANM <ul style="list-style-type: none"> ◦ La SNR provee acceso a la UAEGRTD para consulta del Sistema de Información Registral-SIR. • Existe un procedimiento para la entrega por parte de la UARIV, de las peticiones (Anexo 11 del FUD) • La Unidad realiza capacitaciones a otras entidades para informar sobre la Ley 1448 de 2011. • La UAEGRTD y la SNR suscribieron la Instrucción Conjunta No. 01 del 6 de febrero de 2015 mediante la cual ambas entidades trabajaron en establecer un procedimiento administrativo de Restitución de Tierras Despojadas. • La UAEGRTD cuenta con una herramienta de Identificación de Núcleos Familiares. • La UAEGRTD ha avanzado en la consolidación y actualización del Sistema de Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar del convenio suscrito con la UARIV, existe información que no puede ser consultada en tiempo real debido a aspectos de confidencialidad (las declaraciones del RUV y los actos de inclusión), por lo que es necesario oficiar desde el nivel central, lo que retrasa los procesos de gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF en el nivel territorial. • Se presentan inconsistencias en los datos consignados en los distintos sistemas de información. • La SNR cuenta con varios sistemas de información que deben ser unificados y actualizados, pues de permanecer divididos facilitan los atrasos en la entrega de información. • Las peticiones Anexo 11 del FUD) son remitidas sin la información suficiente para saber si cumple o no cumple con los requisitos establecidos por la Ley. Lo anterior retrasa la gestión de las solicitudes. • En la actualidad, no existe un sistema de información que permita la identificación de núcleos familiares, lo que retrasa la gestión de las solicitudes de inclusión en el RTDAF. • La etapa administrativa del proceso de restitución no cuenta de manera oportuna con información como los soportes del RUV o la relacionada con la intervención de la UARIV en el territorio a través de sus rutas de retornos y reubicaciones.
EXTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • Desde el 2014 se viene trabajando para la conformación del Nodo de Tierras • La SNR se encuentra adelantando el proceso de adquisición de un Nuevo Sistema de Información Registral que unificará los sistemas de información existentes (SIR, Folio, IRIS Documental, Libros de antiguo sistema), facilitando y haciendo efectivo los procesos registrales, garantizando la seguridad jurídica de la propiedad inmueble e interoperando en línea y tiempo real con otros sistemas de información. • La SNR se ha fortalecido institucionalmente mediante la asignación de recursos destinados a la interoperabilidad con otros sistemas de información, y designando personal capacitado para cumplir oportunamente con todas sus responsabilidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La transición entre el INCODER y la ANT afecta el intercambio de información y los tiempos de respuesta necesarios para cumplir con los términos del proceso restitutivo. • La inexistencia de un sistema de información que contenga la composición de los núcleos familiares, lo que podría vulnerar los derechos de mujeres víctimas y de titulares menores de edad



6.1.5. Participación

	FORTALEZAS	DEBILIDADES
INTERNO	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad ha venido desarrollando una estrategia de comunicación para la socialización y difusión de la Ley. • La UAEGRTD tiene dispuesto en embajadas y los consulados del país en el exterior información orientada a posibles solicitantes. • Contar con la resolución 528 del 2016 por la cual se adopta “la Segunda Fase del Programa de Acceso Especial para las Mujeres, Niñas y Adolescentes al proceso de Restitución de Tierras Despojadas”. • La Unidad ha diseñado e implementado metodologías y herramientas para la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución de tierras. • La UAEGRTD ha logrado una maduración institucional gracias a la estructuración del Sistema Integrado de Gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> • En aquellas regiones en donde no se avanzado en la microfocalización, no se ha dispuesto una estrategia de comunicación relacionada con el proceso restitutivo. • Existen falencias en la comunicación entre el nivel central y territorial de las distintas entidades, lo que genera que acuerdos o capacidades instaladas a nivel nacional se desconozcan a nivel territorial. • No se tiene claridad sobre acciones afirmativas que les permitan un mejor acceso y participación de atención a población con discapacidad auditiva o visual. • Según los ejercicios de estimación realizados, hace falta que las víctimas presenten entre 29.400 y 57.400 solicitudes de ingreso al RTDAF.
EXTERNO	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Con la entrada de la Unidad a nuevos departamentos, con ocasión de la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP, será necesario implementar una estrategia de difusión de la Ley específica para esa región. 	<ul style="list-style-type: none"> • La entrada a nuevos territorios exige a la Unidad capacidad institucional que le permita mantener un ritmo en el trámite de las solicitudes de ingreso al RTDAF, cumplir con los términos de Ley y calidad en su proceso.

6.2. Definición de acciones

Con base en el análisis DOFA/FADO elaborados, se procede a definir de manera conjunta entre las entidades involucradas en la implementación de la política las estrategias que buscan garantizar la gradualidad y la progresividad de la implementación del proceso de restitución durante los diez años de vigencia de la Ley. En este sentido, la presente sección describe en una primera parte, acciones concretas que vienen siendo implementadas para cada uno de los factores críticos analizados en la sección 6.1. Una segunda sección, busca dar claridad sobre la lógica establecida para la intervención territorial, identificando las variables que viabilizan la microfocalización y las acciones que interinstitucionalmente están siendo llevadas a cabo para avanzar en la gestión del proceso restitutivo. A continuación se presenta un cuadro resumen de las acciones acordadas, el detalle de las mismas se podrá consultar en el Anexo 2 y en la sección 7.



6.2.1. Seguridad

OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES	ENTIDAD(ES)	NOMBRE DEL INDICADOR	PRESUPUESTO
OE1. Fortalecer la articulación de las políticas públicas de seguridad, desminado humanitario y sustitución de cultivos ilícitos, mediante la creación de una hoja de ruta de intervención territorial, para garantizar las condiciones de seguridad del proceso restitutivo	1.1 Predios en trámite de restitución con presencia o sospecha de minas antipersonal con verificación de afectación	1.1.1. Ajustar el mecanismo de intercambio de información entre la Unidad de Restitución y la Dirección para la AICMA que defina el proceso de verificación de afectación de predios en trámite de restitución	DAICMA	Porcentaje de predios con solicitud de inscripción en el RTDAF con reporte de afectación (presencia o no) de minas antipersonal.	Indeterminado ⁴⁰
		1.1.2 Remitir la información de los predios con solicitudes de restitución para las zonas asignadas a operadores de desminado.	UAEGRTD		
		1.1.3 Verificar los expedientes de predios con solicitudes de restitución en las zonas asignadas para las operaciones de desminado.	DAICMA		
		1.1.4 Gestionar las solicitudes de verificación de sospecha de minas en aquellos predios que no se encuentren incluidos dentro de los zonas asignadas			
	1.2 Las víctimas solicitantes de restitución de tierras cuyos predios tienen presencia de cultivos ilícitos han recibido atención de los programas de sustitución de cultivos ilícitos.	1.2.1 Definir una ruta de atención conjunta a víctimas solicitantes de restitución de tierras cuyos predios tienen presencia de cultivos ilícitos	Ministerio del postconflicto UAEGRTD	Porcentaje de predios con solicitud de inscripción en el RTDAF que han sido intervenidos con los programas de sustitución de cultivos ilícitos.	Indeterminado ⁴¹
	1.3 Las víctimas solicitantes de restitución de tierras cuentan con condiciones de seguridad para el retorno.	1.3.1 La Fuerza Pública implementa estrategias para garantizar el acompañamiento a la implementación del proceso de restitución de tierras en el nivel territorial.	Fuerza Pública UAEGRTD	Porcentaje de predios con solicitud de inscripción en el RTDAF en los que la Fuerza Pública ha acompañado la intervención de la UAEGRTD	Indeterminado ⁴²

⁴⁰ Ver sección 6.4.2

⁴¹ Ver sección 6.4.2

⁴² Ver sección 6.4.2



6.2.2. Temas ambientales

OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES	ENTIDAD(ES)	NOMBRE INDICADOR	PRESUPUESTO COP
OE2. Implementar rutas para el trámite de procesos de restitución de tierras de predios que se encuentran en zonas de especial protección ambiental para garantizar que se cumplan los tiempos de la etapa administrativa definidos por la Ley 1448, mediante el fortalecimiento institucional de ambas entidades.	2.1 La gestión de la sustracción de zonas de reserva forestal de Ley 2da, establecida en la Resolución 629 de 2012 se realiza en los términos definidos en la Ley 1448 de 2011.	2.1.1 Ampliar el grupo técnico de la UAEGRTD que elabora las solicitudes de sustracción.	UAEGRTD	Porcentaje de solicitudes de sustracción resultas por el MADS en los términos indicados en la Resolución 629 de 2012 para el periodo.	17.305.474.173 ⁴³
		2.1.2 Ampliar los recursos técnicos y operativos del MADS que evalúa las solicitudes de sustracción remitidas por la UAEGRTD.	MADS		Indeterminado ⁴⁴
	2.2 Los predios solicitados en restitución que están superpuestos con zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o dentro de otros ecosistemas estratégicos, son tramitados con el apoyo interinstitucional en los términos descritos en la Ley 1448 de 2011.	2.2.1 Definir rutas para el trámite de predios solicitados en restitución que están superpuestos con zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o dentro de otros ecosistemas estratégicos	UAEGRTD MADS	Porcentaje de rutas implementadas para el trámite de predios solicitados en restitución que están superpuestos con zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o dentro de otros ecosistemas estratégicos definidas con otras entidades.	Indeterminado ⁴⁵
		2.2.2 Implementar las rutas interinstitucionales (actividad 2.21) para el trámite de predios solicitados en restitución que están superpuestos con zonas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o dentro de otros ecosistemas estratégicos, distintos a PNN y PNR.	UAEGRTD MADS		Indeterminado ⁴⁶

⁴³ Este valor es indicativo en tanto corresponde al presupuesto asignado para el 2016 al objetivo 1 del proyecto de inversión Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional (2011011000377): "Generar acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través del trámite administrativo, de representación judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras", en el cual se enmarca la actividad propuesta en la matriz. Vale la pena indicar que este valor podría variar en tanto está en proceso de aprobación una modificación presupuestal solicitada por la UAEGRTD.

⁴⁴ Ver sección 6.4.2

⁴⁵ Ver sección 6.4.2

⁴⁶ Ver sección 6.4.2



6.2.3. Ruta Catastro registro

OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES	ENTIDAD(ES)	NOMBRE INDICADOR	PRESUPUESTO
OE3. Fortalecer la gestión predial a fin de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y la no repetición de los actos de despojo y abandono.	3.1 Insumos confiables, de calidad, actualizados y con la precisión física y jurídica necesaria, para la gestión de la restitución de tierras.	3.1.1 Incluir la gestión de restitución de tierras como uno de los criterios de priorización para la captura de información por barrido predial.	IGAC SNR ANT DNP UAEGRTD	Porcentaje de municipios con solicitudes de ingreso al RTDAF priorizados para el barrido predial.	Indeterminado ⁴⁷
		3.1.2 Avanzar en la definición de un marco normativo integrador y moderno del sistema de gestión predial rural		Herramientas normativas expedidas en relación con la gestión predial rural.	Indeterminado ⁴⁸
		3.1.3 Responder en un tiempo razonable las solicitudes de información predial realizadas por la UAEGRTD.		Porcentaje de respuestas a solicitudes de información predial remitidas a la UAEGRTD.	Indeterminado ⁴⁹

⁴⁷ Ver sección 6.4.2

⁴⁸ Ver sección 6.4.2

⁴⁹ Ver sección 6.4.2



6.2.4. Articulación interinstitucional e interoperabilidad

OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES	ENTIDAD(ES)	NOMBRE INDICADOR	PRESUPUESTO
OE4 Las entidades con competencia intercambian información en tiempo real para garantizar la no repetición de los hechos victimizantes, mediante la consolidación del nodo de tierras y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional.	4.1 El Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente-RTDAF se encuentra actualizado.	4.1.1 Depurar el RTDAF	UAEGRTD	Porcentaje de avance en la depuración del RTDAF	1.510.000.000 ⁵⁰
		4.1.2 Digitalizar la totalidad de los soportes de los procesos restitutivos en el RTDAF.	UAEGRTD	Porcentaje de expedientes de restitución digitalizados	
	4.2 El Nodo de Tierras se encuentra en línea para la consulta de todas las entidades intervinientes.	4.2.1 Poner a disposición del Nodo de Tierras los servicios de intercambio de información para el proceso de restitución.	UAEGRTD SNR, IGAC ANT, UARIV	Porcentaje de avance en la implementación del Nodo de Tierras.	Indeterminado ⁵¹
	4.3 El proceso restitutivo cuenta con la información a tiempo para cumplir con los términos definidos por la Ley 1448 de 2011.	4.3.1 Responder en el tiempo definido en los acuerdos de nivel de servicios (ANS), las solicitudes de información realizadas por la UAEGRTD a través del Nodo de Tierras.	UARIV	Porcentaje de respuestas de información emitidas por la UARIV a la UAEGRTD según los acuerdos de nivel de servicios en el marco del Nodo de Tierras	Indeterminado ⁵²
	4.4 Las peticiones allegadas como parte del Anexo 11 del FUD), han sido atendidas para determinar si cumplen o no con los requisitos para ser consideradas solicitudes de ingreso al RTDAF real.	4.4.1 Estudiar las peticiones allegadas a fin de determinar si cumplen o no si se convierten en solicitudes de ingreso al RTDAF.	UAEGRTD	Porcentaje de peticiones (Anexo 11 del FUD) resueltas	17.305.474.17 ⁵³

⁵⁰ Este valor es indicativo en tanto corresponde al presupuesto asignado para el 2016 al objetivo 6 del proyecto de inversión Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional (2011011000377): “Desarrollar las actividades tendientes a la implementación y mantenimiento de la infraestructura tecnológica y de los sistemas de información institucionales para soportar el trámite de solicitudes y la interoperabilidad de los sistemas de información”, en el cual se enmarcan las actividades propuestas en la matriz. Vale la pena indicar que este valor podría variar en tanto está en proceso de aprobación una modificación presupuestal solicitada por la UAEGRTD.

⁵¹ Ver sección 6.4.2

⁵² Ver sección 6.4.2

⁵³ Este valor es indicativo en tanto corresponde al presupuesto asignado para el 2016 al objetivo 1 del proyecto de inversión Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional (2011011000377): “Generar acceso a la justicia transicional para el restablecimiento de derechos sobre la tierra a través del trámite administrativo, de representación judicial, y seguimiento al post-fallo a las víctimas del despojo y abandono de tierras”, en el cual se enmarca la actividad propuesta en la matriz. Vale la pena indicar que este valor podría variar en tanto está en proceso de aprobación una modificación presupuestal solicitada por la UAEGRTD.



	4.5 Los Comités de Justicia Transicional y/o de restitución de tierras facilitan la gestión de las solicitudes de ingreso al RTDAF.	4.5.1 Generar planes operativos que alisten al territorio y faciliten el avance progresivo y gradual del proceso restitutivo.	Comités de Justicia Transicional	Planes operativos ⁵⁴ que están siendo implementados.	Indeterminado ⁵⁵
--	---	---	----------------------------------	---	-----------------------------

6.2.5. Participación

OBJETIVO ESPECÍFICO	RESULTADOS ESPERADOS	ACTIVIDADES	ENTIDAD(ES)	NOMBRE INDICADOR	PRESUPUESTO
OE5 Desarrollar estrategias de comunicación y certificación de calidad para gestionar las solicitudes de ingreso al RTDAF en los términos definidos por la Ley mediante el fortalecimiento institucional.	5.1 Las víctimas del despojo y abandono forzoso participan de la etapa administrativa, a partir de iniciativas y estrategias de comunicación que aporten a reconstruir relaciones, restaurar comunidades en sus tierras, restablecer la paz y generar un desarrollo con derechos y sostenible	5.1.1 Adelantar estrategias locales de comunicación en aquellos municipios en donde el proceso de restitución va a iniciar.	UAEGRTD	Porcentaje de nuevos municipios en los cuales se ha realizado estrategias locales de comunicación.	8.266.300.236 ⁵⁶
	5.2 El subsistema de gestión de calidad de la UAEGRTD se encuentra certificado en NTCGP1000:2009 e ISO9001: 2008	5.2.1 Alistar institucionalmente a la UAEGRTD para realizar el proceso de certificación. 5.2.2 Adelantar los procesos de pre auditoría y auditoría para la obtención de la certificación de calidad.	UAEGRTD	Actividades de sensibilización y apropiación del Sistema Integrado de Gestión y sus subsistemas realizadas Certificaciones de calidad obtenidas	500.000.000 ⁵⁷

⁵⁴ Se hace referencia a los planes operativos elaborados en el marco de los Comités de Justicia Transicional o Subcomités de Restitución

⁵⁵ Ver sección 6.4.2

⁵⁶ Este valor es indicativo en tanto corresponde al presupuesto asignado para el 2016 al objetivo 4 del proyecto de inversión Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional (2011011000377): "Generar capacidades institucionales y estratégicas que orienten la implementación de planes, programas y proyectos orientados a optimizar el trámite de solicitudes de restitución", en el cual se enmarca la actividad propuesta en la matriz. Vale la pena indicar que este valor podría variar en tanto está en proceso de aprobación una modificación presupuestal solicitada por la UAEGRTD.

⁵⁷ Este valor es indicativo en tanto corresponde al presupuesto asignado para el 2016 al objetivo 4 del proyecto de inversión Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional (2011011000377): "Generar capacidades institucionales y estratégicas que orienten la implementación de planes, programas y proyectos orientados a optimizar el trámite de solicitudes de restitución", en el cual se enmarca la actividad propuesta en la matriz. Vale la pena indicar que este valor podría variar en tanto está en proceso de aprobación una modificación presupuestal solicitada por la UAEGRTD.



6.3. Análisis por escenarios

En la presente sección, se describen la lógica de intervención de la política de restitución en los años venideros, partiendo de los insumos extraídos de la actualización del Sistema de Entrega, y proyectando la progresividad y la gradualidad en la atención de los municipios en donde existen solicitudes de inscripción en el RTDAF, a partir de las acciones derivadas de la competencia de cada una de las entidades involucradas en la implementación del proceso restitutivo. Esta sección refuerza la necesidad de articulación entre las entidades intervinientes, requisito necesario para el cumplimiento de los términos definidos en la Ley de Víctimas.

6.3.1. Número de solicitudes a ser recibidas al 2021

Para la formulación del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras se requirió definir una meta a cumplir en los plazos establecidos por la Ley 1448 de 2011. Para su aproximación se utilizó la información obtenida del estudio de estimación de solicitudes de inscripción al RTDAF realizado por ENINCO⁵⁸ enunciado en la sección 4.2.4.2

El consultor afirma que en los diez años de vigencia de la Ley, la UAEGRTD recibirá 128.900 solicitudes de inscripción en el RTDAF. El siguiente cuadro muestra el estado de avance de la política de restitución con respecto al número estimado por ENINCO y el número de solicitudes que han sido tramitadas por la UAEGRTD al 30 de junio de 2016, fecha de corte del PEIRT.

Tabla 15 Número de solicitudes a atender entre enero de 2017 y junio de 2021

Estudio	Estimación de solicitudes de inscripción al RTDAF a ser recibidas entre enero 2012-junio 2021 (a)	Solicitudes de inscripción al RTDAF recibidas entre enero 2012 - 30 junio 2016 (b)	Nuevas solicitudes de inscripción al RTDAF a recibir según ENINCO entre julio 2016-junio 2021 (a-b) (c)	Solicitudes de inscripción al RTDAF ya recibidas a las cuales no se les ha iniciado ningún trámite a 30 junio 2016 (d)	Total de solicitudes de inscripción al RTDAF a tramitar entre enero de 2017-junio 2021 (c+d) (e)
ENINCO	128.900	92.629	36.271	43.072	79.342

Fuente: UAEGRTD 30 de Junio 2016

La columna (a) muestra el estimativo de ENINCO, la (b) aquellas solicitudes de ingreso al RTDAF recibidas a 30 de junio de 2016, fecha de corte utilizada para la elaboración del PEIRT. Si se analiza estas cifras se podría afirmar que entre julio de 2016 y junio de 2021 se recibirán 36.271 solicitudes nuevas (c).

⁵⁸ Programa de Tierras y Desarrollo Rural de Programa de Tierras y Desarrollo Rural de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID –PTDR- suscribió un contrato ENINCO, para la realización de este documento



Adicionalmente, la columna (d) muestra aquellas solicitudes de inscripción en el RTDAF que ya han sido recibidas por la UAEGRTD pero a las cuales no se les ha iniciado el trámite, con corte a 30 de junio de 2016. La suma de (c) y (d) nos permitirá definir el número probable de solicitudes de ingreso al RTDAF que deberán ser atendidas a partir de 2017 y hasta el final de la vigencia de la Ley (e).

Vale la pena indicar que este número (e) corresponde en un 45.71% a solicitudes potenciales, las cuales no se sabe a ciencia cierta si serán allegadas o no. Adicionalmente, la columna (b) incluye 4.536 solicitudes de ingreso al RTDAF relacionadas con hechos victimizantes acaecidos entre el periodo 2012 a 2016, para los cinco años que hacen falta para la ejecución de la Ley, este grupo de solicitudes es difícilmente predecible, en tanto el país está atravesando por un periodo de transición, y la dinámica del conflicto podría variar y por ende las condiciones de seguridad en el territorio.

De manera complementaria, la UAEGRTD adelantó un ejercicio para establecer su capacidad institucional en términos de número de solicitudes que han finalizado la etapa administrativa por año. Un primer análisis evidencia que ha habido una consolidación institucional que ha permitido a la Unidad incrementar el trámite anual de solicitudes con decisión de fondo (que han finalizado la etapa administrativa); esta tasa pasó de 1.900 solicitudes en 2012 hasta alcanzar 15.405 para 2015. Se llevó a cabo el cálculo de la tasa promedio mensual desde 2014, fecha en la que se estabiliza el funcionamiento de la UAEGRTD, hasta la fecha de corte del PEIRT⁵⁹; se concluye que en promedio, se tramitan anualmente 12.001 solicitudes hasta la finalización de la etapa administrativa, lo que puede considerarse un rendimiento adecuado a la capacidad institucional actual.

Derivado de lo expuesto anteriormente, se pueden concluir dos aspectos; por un lado que la cifra estimada por ENINCO tiene un alto porcentaje de incertidumbre debido a que la información utilizada para el cálculo corresponde a series de tiempo muy cortas (ver sección 4.2.4.2) y que la estimación depende aún de variables exógenas a la política de restitución que podrían hacer variar la cifra. De otro lado, que la capacidad actual de la Unidad permitirá tramitar aquellas solicitudes de inscripción en el RTDAF que ya han sido interpuestas por las víctimas y que aún no han sido atendidas, es decir 43.072 solicitudes de ingreso al RTDAF (ver columna (d) tabla 15), lo que equivale al 46% del total de solicitudes recibidas a la fecha del corte del PEIRT. Además, que en caso de requerirlo podría ampliarse la capacidad institucional para atender las que sean allegadas en los años venideros. Teniendo en cuentas estas conclusiones, se procede a definir una lógica de intervención territorial.

6.3.2. Lógica de intervención territorial

En apartes del PEIRT anteriores (sección 6.2) se identificaron las acciones a realizar para mantener el avance de la etapa administrativa del proceso restitutivo y cumplir con los términos establecidos por la Ley. Ahora de manera complementaria se estructurará la lógica de intervención de la política para los próximos años la



cual se construye a partir de varios insumos; en primer lugar, la Ley 1448 de 2011 en su artículo 76 establece que *“el Registro se implementará en forma gradual y progresiva, de conformidad con el reglamento, teniendo en cuenta la situación de seguridad, la densidad histórica del despojo y la existencia de condiciones para el retorno”*. En segundo lugar, el análisis realizado para la elaboración del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras- PEIRT, estableció según la metodología del Sistema de Entrega (sección 4.3) que las variables que impiden o detienen⁶⁰ el avance de la política de restitución son: 1) la sospecha de presencia de Minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados MAP-MUSE y 2) las condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno.

Con relación a la sospecha de presencia de MAP y MUSE en municipios con solicitudes de inscripción en el RTDAF, la institucionalidad ha realizado diversas acciones dependiendo del tipo de afectación⁶¹. Para la tipología I se han realizado las siguientes actividades; por un lado, se incluyó la variable de sospecha de presencia de MAP y MUSE dentro de los factores a considerar por las instancias de coordinación para la microfocalización. En segundo lugar, se incluyó la variable de restitución dentro de la metodología para la priorización de municipios y veredas a intervenir e implementar las Acciones Integrales de Contra las Minas Antipersonal-AICMA. Una vez priorizados los municipios, la UAEGRTD procedió a compartir con DAICMA la información sobre la ubicación geográfica de los predios objeto de solicitud de ingreso al RTDAF, lo anterior para que las organizaciones que realizan el desminado humanitario y que iniciaron operación desde el 2016, tengan un panorama completo del territorio que intervienen. Finalmente, la Fuerza Pública viene acompañando a DAICMA y a los operadores del desminado humanitario en las acciones que realiza en territorio, condición necesaria para que dicha política avance satisfactoriamente.

Para el tratamiento de la variable de condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno, identificada en el marco de la actualización del Sistema de Entrega, y con el objetivo de elaborar el presente documento se analizaron tres índices que clasifican los municipios según las condiciones de seguridad que presentan: el Índice de Riesgo de victimización-IVR de la UARIV, el Índice sintético de seguridad-ISS de la Contraloría General de la República-CGR y el Mapa de prevención y seguridad elaborado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- CI2CRT. Esto con el fin de validar desde distintos

⁵⁹ 30 de junio de 2016

⁶⁰ Revisar gráfico 2

⁶¹ El Plan Estratégico de la DAICMA para los próximos cinco (5) años define cuatro tipologías de afectación: **Tipo I:** Municipios con alta afectación, en esta Tipología se agrupan los municipios que presentan reportes de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones sin Explorar en el período de análisis más reciente (2010 – 2015): el 41.97% de solicitudes de ingreso al RTDAF corresponde a predios reclamados que se ubican en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo II:** Municipios con media afectación, son municipios que no han presentado accidentes con MAP y MUSE durante los últimos cinco (5) años, de acuerdo con los registros del IMSMA, sin embargo, cuentan con reportes de accidentes en años anteriores al 2010: el 28,38% de solicitudes de ingreso al RTDAF corresponden a predios reclamados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo III:** Municipios con baja afectación, los municipios clasificados en esta tipología no cuentan con reportes de accidentes con MAP y MUSE en el IMSMA. No obstante, en estos municipios se ha presentado un bajo número de acontecimientos relacionados con MAP y MUSE: el 8,89% de las solicitudes de ingreso al RTDAF corresponde a predios reclamados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología. **Tipo IV:** Municipios sin afectación registrada: el 3.05% de los predios solicitados están ubicados en municipios que pertenecen a esta Tipología.



puntos de vista la información sobre las condiciones de seguridad de los municipios afectados por el conflicto armado. Un mayor número de fuentes de información sobre esta variable, permite a la institucionalidad obtener un panorama robusto sobre la situación territorial del país.

El IRV es una herramienta diseñada con el objeto de prevenir, proteger y garantizar la no repetición de violaciones de derechos humanos, que permite analizar los escenarios de victimización del conflicto armado del país, así como para su seguimiento y monitoreo .

El riesgo de victimización se concibe como la combinación de la definición de victimización y riesgo. El primero de ellos se entiende como *“la posibilidad de ocurrencia de infracciones al DIH o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”*⁶². Las victimizaciones se refieren a las afectaciones contra la vida, libertad personal, integridad personal, seguridad y libertad de circulación. Mientras que el riesgo se establece a partir de las amenazas y vulnerabilidades asociadas a las anteriores afectaciones.

Por otra parte, el ISS calculado por la Contraloría General de la República para el informe de la Comisión de Seguimiento a la Ley de Víctimas⁶³, utiliza la combinación de variables asociadas a minas antipersonal (eventos y víctimas), inseguridad ciudadana (hurto, secuestro, homicidios), confrontaciones armadas (asalto a poblaciones, ataques a aeronaves e instalaciones de la policía, contactos armados, emboscadas, retenes ilegales, hostigamientos) y presencia de cultivos ilícitos.

Por último, el Mapa de prevención y seguridad elaborado por el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras- CI2RT⁶⁴, creado por el Ministerio de Defensa para monitorear las condiciones de seguridad de los municipios intervenidos o de posible intervención de la UAEGRTD (Para más detalles ver sección 4.1.3). A diferencia de los otros dos índices, el mapa creado por el CI2RT se elabora a partir de información en tiempo real y no histórica, lo que permite identificar la variación de las condiciones de seguridad de un municipio y facilita la acción articulada entre la Unidad y la Fuerza Pública.

El cruce de estos tres índices nos permite verificar que los municipios⁶⁵ que aún no han sido intervenidos por parte de la política de restitución corresponden a aquellos clasificados de alto riesgo por las tres

⁶² Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. *“Índice de riesgo de victimización 2010-2014”*.

http://rni.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/Documentos/LIBRO%20IRV%202010%20-%202014_0.pdf Página 55.

⁶³ Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. *“Tercer Informe de Seguimiento al Congreso de la República 2015-2016”*.

⁶⁴ La información específica del Mapa de Prevención y Seguridad según lo reportado por la Dirección Nacional de Inteligencia de la Policía Nacional tiene clasificación “SECRETO” y su contenido debe ser observado como de “Uso Exclusivo” en virtud de lo establecido en el literal b, del artículo 2.2.3.7.1 del Decreto 1070 de 2015.

⁶⁵ Como se indicó anteriormente, la presencia de factores de inseguridad y de MAP-MUSE en el territorio, son las principales variables que pueden afectar el inicio de la etapa administrativa del proceso reparatorio, es decir la microfocalización. A nivel local, la dinámica del conflicto armado puede variar en la jurisdicción de un mismo municipio, es decir, tener veredas en donde existen bajas condiciones de seguridad y otras en donde hay presencia de condiciones aceptables de seguridad, permitiendo microfocalizar solo estas últimas. Sin embargo, la información disponible que permite el análisis prospectivo de la variable seguridad esta municipalizada, por lo que se utilizó esta unidad geográfica para la construcción de los escenarios de intervención.



herramientas, en este sentido, no solo ratifica que la microfocalización es una herramienta positiva para garantizar la intervención interinstitucional sino que además permite garantizar el retorno en condiciones de seguridad de las víctimas restituidas.

Como se ha descrito la sospecha de presencia de Minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados MAP-MUSE y las condiciones de seguridad no favorables para el trabajo en terreno representan retos institucionales a las cuales las entidades involucradas en la política de restitución de tierras deben hacer frente, con miras a cumplir con los términos expresados en la Ley de Víctimas. Para proceder a establecer acciones para la atención de estos municipios se procede a cruzar estas dos variables con las solicitudes de inscripción en el RTDAF que aún no han sido tramitadas. A través de este ejercicio es posible identificar cuatro escenarios a los que la política de restitución debe dar respuesta. Un primer escenario que agrupa aquellas solicitudes que ya han iniciado el trámite administrativo pero que se prevé cuenten con decisión de fondo entre el segundo semestre de 2016 y el primer semestre de 2017.

Un segundo escenario está compuesto aquellos municipios que cuentan con condiciones favorables de seguridad según la información que la Unidad de Restitución recibe tanto del Ministerio de Defensa, como de las autoridades y la Fuerza Pública locales (Sección 4.1.3).

En tercer lugar, están aquellos municipios identificados en el Plan Estratégico 2016-2021 de la Dirección de Atención Integral Contra las Minas Antipersonal-DAIMA como tipo I; es decir aquellos municipios que presentan reportes de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones sin Explorar en el periodo de análisis más reciente (2010 – 2015). Esta tipología es la más grave de las tres identificadas por la Dirección, y en este mismo sentido, los municipios aquí agrupados están siendo atendidos de manera progresiva desde el segundo semestre de 2016 mediante la vinculación de operadores de desminado humanitario.

Finalmente, en el cuarto escenario, se encuentran aquellos municipios que no tiene condiciones favorables de seguridad para la intervención en terreno, y que no pertenecen al segundo grupo identificado. Estos municipios se caracterizan por tener incidentes relacionados con homicidios, presencia FARC-EP, ELN o BACRIM, zonas cultivos ilícitos, planes armados, desplazamiento forzado, alertas del Sistema de Alertas Tempranas SAT, tasa de homicidios altas, o explotación ilícita de yacimientos mineros. En algunos casos también podrían estar clasificados por el DAICMA en tipología II (no han presentado accidentes con MAP y MUSE durante los últimos cinco (5) años, de acuerdo con los registros del IMSMA. Sin embargo, cuentan con reportes de accidentes en años anteriores al 2010) o tipo III (no cuentan con reportes de accidentes con MAP y MUSE en el IMSMA. No obstante, en estos municipios se ha presentado un bajo número de acontecimientos relacionados con MAP y MUSE sin víctimas (incidentes) tales como desminado militar en operaciones e incautaciones de MAP o MUSE).

La siguiente tabla, muestra cómo las solicitudes de inscripción en el RTDAF se distribuyen por cada uno de los grupos descritos.



Tabla 16 Escenarios que la política de restitución debe atender a 2021

Clasificación de las solicitudes de inscripción en el RTDAF	Número de Solicitudes de inscripción en el RTDAF a 30 de junio de 2016
Escenario 1: Solicitudes de inscripción en el RTDAF en trámite	13.870
Escenario 2: Solicitudes de inscripción en el RTDAF ubicadas en municipios con condiciones de seguridad favorables para la implementación de la política de restitución	8.263
Escenario 3: Solicitudes de inscripción en el RTDAF ubicadas en municipios con sospecha de presencia de MAP/MUSE Tipología I	28.652
Escenario 4: Solicitudes de inscripción en el RTDAF ubicadas en municipios con condiciones difíciles respecto a sus condiciones de seguridad	6.154
TOTAL	56.939

Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

6.3.2.1. Escenario 1 y 2

Corresponden a estos grupos aquellas solicitudes de inscripción en el RTDAF cuyos predios se encuentran ubicados en municipios que cuentan con condiciones favorables para la intervención de la política de restitución de tierras. Un primer grupo (escenario 1) compuesto por aquellas solicitudes que a 30 de junio de 2016 están en trámite, en consecuencia se espera que finalicen en los meses siguientes su etapa administrativa. El segundo grupo (escenario 2) está compuesto por aquellos municipios que si bien cuentan con condiciones de seguridad para la implementación del proceso de restitución, no habían sido intervenidos por no contar con alta densidad del despojo. Las solicitudes de restitución cuyos predios se encuentran ubicados en estos grupos serán tramitadas en el 2017 y 2018.

6.3.2.2. Escenario 3

Este grupo está compuesto por 199 municipios clasificados en tipología I por el Plan Estratégico de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal 2016-2021. La UAEGRTD, a 30 de junio de 2016, cuenta con 28.652 solicitudes de inscripción en el RTDAF, cuyos predios están localizados en estos municipios. Para garantizar su atención de manera articulada, cada entidad realizará acciones que desde su competencia aportan a la gestión del proceso restitutivo. De un lado, DAICMA asignó en el 2016, a cinco operadores las tareas de desminado en 48 municipios pertenecientes a esta tipología, ubicados en 12 departamentos. De otro lado, la Fuerza Pública viene adelantando el acompañamiento a las organizaciones



designadas por DAICMA para que realicen su tarea en los municipios asignados, este trabajo conjunto es de vital importancia para la garantía de la no repetición. Paralelamente, la Unidad de Restitución con ocasión de la expedición de decreto 440 iniciará el estudio preliminar⁶⁶ de aquellas solicitudes de inscripción en el RTDAF que están ubicadas en estas regiones, garantizando al mismo tiempo la protección del derecho de las víctimas reclamantes y los principios de la gradualidad y progresividad indicados en la Ley 1448 de 2011.

Con el fin de lograr el despeje de MAP y MUSE de la totalidad de los municipios identificados en esta categoría, es necesario contar con los recursos necesarios para garantizar la continuidad en las acciones de los operadores de desminado humanitario acreditados, así como el acompañamiento de la Fuerza Pública en aquellas regiones en donde existen otros factores que afectan la seguridad que pudieran afectar la intervención del DAICMA. Una vez las zonas sean declaradas sin sospecha de presencia de MAP y MUSE, la UAEGRTD procederá a microfocalizar y a continuar con la etapa administrativa del proceso restitutivo.

6.3.2.3. Escenario 4

Este grupo está compuesto por municipios que cuentan con débiles condiciones de seguridad, bien sea por que corresponder a municipios de tipología II y III según el Plan Estratégico de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal 2016-2021; o por que presentan otras afectaciones a la seguridad territorial como lo son homicidios, presencia y acciones de grupos armados, zonas de cultivos ilícitos, homicidios o explotación de minería ilegal.

Con relación a los municipios clasificados en esta categoría, la institucionalidad ha avanzado en dos vías; en primer lugar, desde la perspectiva de la afectación de MAP y MUSE, el DAICMA ha identificado 291 municipios en tipología II⁶⁷ de los cuales se han priorizado 75 para la realización de estudios no técnicos, de los cuales ocho⁶⁸ ya han sido declarados como municipios libres de sospecha de minas antipersonal. Con respecto a la tipología III⁶⁹, se identificaron 183 municipios de los cuales, a la fecha, mediante los consejos de seguridad se ha logrado declarar sin sospecha de presencia de MAP y MUSE a 88⁷⁰ de los municipios intervenidos.

En segundo lugar, la Fuerza Pública ha elaborado una estrategia diferenciada para la atención de estos municipios, la cual se centra en garantizar el acceso topográfico, mediante la implementación de una serie de medidas adicionales por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como la coordinación

⁶⁶ Todas aquellas actividades que no pongan en riesgo la seguridad de los reclamantes o los funcionarios que adelantan las pruebas pertinentes.

⁶⁷ Plan Estratégico de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal 2016-2021

⁶⁸ Fuente DAICMA, noviembre 2016.

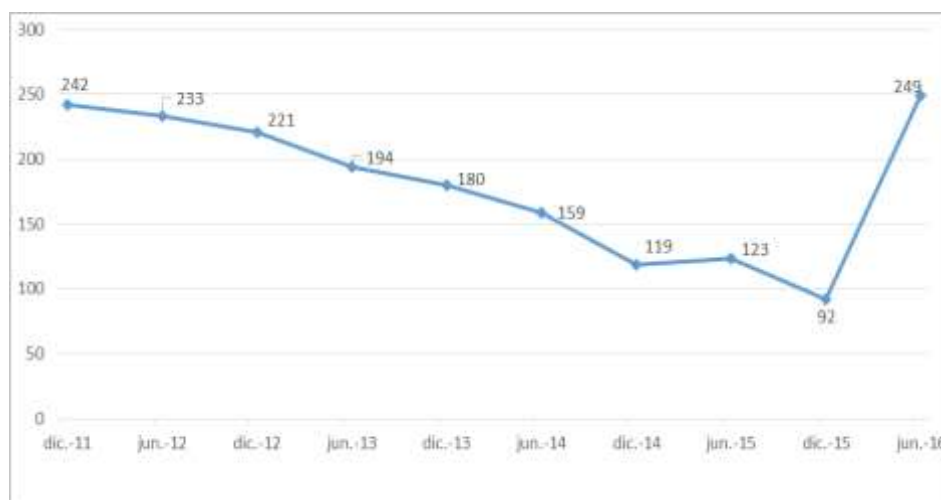
⁶⁹ Plan Estratégico de la Dirección para la Acción Integral Contra las Minas Antipersonal 2016-2021

⁷⁰ Fuente DAICMA, noviembre 2016.



respecto a la implementación general de la Política de Restitución de Tierras. Durante el segundo semestre de 2015 y el primero de 2016, la Fuerza Pública implementando esta estrategia diferenciada en el departamento de Caquetá, permitiendo a la Unidad de Restitución avanzar en la intervención territorial, lo que se evidencia en un incremento del número de solicitudes de inscripción en el RTDAF en ese departamento, según se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 14 Evolución del número de solicitudes de inscripción en el RTDAF en el Departamento de Caquetá



Fuente: UAEGRTD 30 junio 2016

Estas estrategias diferenciadas serán aplicadas en departamentos con conflictos similares como por ejemplo Arauca, Sur del Meta, Chocó y Guaviare, entre otros. Se espera que de prosperar los procesos de paz que adelanta el Gobierno nacional, mejoren las condiciones para la intervención interinstitucional.

Por su lado, la Unidad de Restitución, de manera progresiva y gradual iniciará el estudio preliminar⁷¹ de las solicitudes de ingreso al RTDAF, lo que permitirá desde una etapa temprana identificar la complejidad de los hechos victimizantes y gestionar la articulación interinstitucional necesaria para atenderlas en los tiempos previstos en la Ley. A medida que se tenga información positiva sobre las condiciones de seguridad de estas zonas, se procederá a microfocalizar y a finalizar la etapa administrativa del proceso de restitución.

⁷¹ Todas aquellas actividades que no pongan en riesgo la seguridad de los reclamantes o los funcionarios que adelantan las pruebas pertinentes.



6.3.3. Cumplimiento de la meta

La Unidad de Restitución ha manifestado en varias ocasiones su compromiso con tramitar la totalidad de las solicitudes de inscripción al RTDAF allegadas por las víctimas, en este sentido, derivado de la tipología establecida y de las acciones a realizar identificadas para cada uno de los escenarios, se procede a realizar una aproximación de la proyección anual que tiene en cuenta las limitaciones de las variables de seguridad y la capacidad institucional descrita a lo largo de la sección 6.3.2.

A continuación se establece una programación para el trámite de las solicitudes recibidas al 30 de junio de 2016, desde dos perspectivas; decisión de fondo en el marco del proceso de restitución y estudio preliminar.

Tabla 17 Programación para la atención de solicitudes hasta el 2021

Año	Número de solicitudes actuales de ingreso al RTDAF tramitadas	
	Decisión de fondo ingreso al RTDAF	Estudio preliminar ⁷²
2016	6.935	
2017	9.309	2.841
2018	9.947	5.144
2019	12.653	8.320
2020	6.581	8.059
2021	11.514	
TOTAL	56.939	

Fuente: UAEGRTD 30 junio de 2016

6.3.4. Consideraciones sobre la compensación y la no microfocalización

Es comprensible que una persona que reclame su inscripción en el RTDAF cuyo predio está en zona no microfocalizada solicite que, ante la imposibilidad de intervenir, se le compense. No obstante, es indispensable tener en cuenta que la competencia para decidir sobre la compensación, como mecanismo subsidiario de restitución, únicamente está a cargo de los jueces especializados y no de la UAEGRTD.

Por ende, para poder determinar la procedencia o no de la restitución, o en subsidio la compensación, se requiere que se adelante la acción restitutiva, con sus dos etapas (administrativa y judicial) tal como están

⁷² De conformidad con el Decreto 440/2016



previstas en la Ley 1448 de 2011, lo que implica la microfocalización, actividad que es indispensable para adelantar, en terreno, y en muchos casos con las víctimas, aspectos esenciales como la identificación, delimitación y localización precisa del predio y las posibles afectaciones a derechos de terceros, además del recaudo de material probatorio determinante para el caso, aspectos sin los cuales sería imposible adelantar el procedimiento administrativo.

En ese sentido, cuando se surta la microfocalización, conforme a lo señalado por la Corte en la sentencia T679 de 2015, ese será el momento a partir del cual se podrá iniciar la etapa administrativa de la acción de restitución de tierras sin riesgo de revictimización para los solicitantes o de afectación para su vida, integridad y seguridad personales.

En consecuencia, cuando sea posible microfocalizar y una vez adelantada y finalizada la etapa administrativa con una inclusión en el Registro, de cumplirse con lo previsto en la ley y la parte 15 del Decreto 1071 de 2015 (modificada por el Decreto 440 de 2016) y tan pronto el caso esté ante los jueces especializados en restitución, serán tales autoridades las que mediante sentencia se pronuncien sobre la procedencia o no de la compensación en favor de la persona solicitante, en aquellos eventos en que determinen que la restitución resulta imposible, conforme a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011 que para el efecto prevé:

“Artículo 91. Contenido del fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso. Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.

La sentencia deberá referirse a los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:

a. Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;

(...) j. Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución (...)”

Cabe indicar que lo antes indicado tiene sustento en lo que ha reconocido la Corte Constitucional en la sentencia T-679 de 2015 que sobre el punto establece lo siguiente:

“6.5. En ese orden de ideas, si bien la Corte ha resuelto pocos casos en temas de restitución de tierras, sus consideraciones han sido suficientes para esbozar algunas subreglas aplicables al caso concreto. Así, esta Corporación ha manifestado que el derecho fundamental a la restitución de tierras despojadas



(v) cuando sea imposible jurídica o materialmente el restablecimiento de los derechos sobre la tierra, deberá, entonces, adoptar alternativas (previstas en la Ley 1448 de 2011) como la indemnización y/o compensación de derechos, luego de haber surtido el respectivo trámite ante los jueces. A partir de lo anterior, se resolverá el caso concreto”.

Por tanto, se tiene que la microfocalización en los términos que lo señala la Corte, es razonable e indispensable, pues es la que permite emprender la acción de restitución de tierras en terreno sin riesgo de revictimización, a efectos de que los jueces o magistrados especializados reconozcan la procedencia o no de la restitución o, en su defecto, la compensación cuando aquella resulta imposible.

6.4. Análisis presupuestal

La Honorable Corte Constitucional en la sentencia T 679 de 2015 solicita a la institucionalidad que en el marco de la elaboración del PEIRT “*debe contener herramientas de planeación presupuestal que aseguren su financiación*”. En este sentido, el presente documento realiza un análisis de las herramientas presupuestales existentes, así como del presupuesto necesario para finalizar la gestión del proceso de restitución en los términos descritos por la Ley, desde la perspectiva de las entidades que participan en la etapa administrativa y desde la UAEGRTD.

6.4.1. Herramientas presupuestales

Con el fin de garantizar el presupuesto necesario para la ejecución de la política de restitución, es necesario en primer lugar, afirmar que tanto la Unidad de Restitución como las demás entidades involucradas en la implementación del proceso restitutivo están regidas y cumplen con un marco normativo para la gestión del presupuesto público; Estatuto Orgánico de Presupuesto Nacional⁷³, Presupuesto Responsabilidad y Transparencia Fiscal⁷⁴. Derivado de este marco, se desprenden distintas herramientas de planeación presupuestal que garantizan el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo; Marco de Gasto de Mediano Plazo y los anteproyectos del Presupuesto General de la Nación. De igual forma, cada entidad cuentan a su vez con herramientas de planeación presupuestal como lo son los Proyectos de Inversión, el Plan Anual de Adquisiciones y el Plan Operativo Anual de Inversiones. Como resultado, en la planeación operativa y estratégica de las instituciones públicas realizan un detallado ejercicio de identificación y el costeo de actividades, en este sentido, se puede afirmar que ya existen las herramientas solicitadas por la Honorable Corte.

⁷³ Decreto 111 de 1996

⁷⁴ Ley 819 de 2003



Ahora bien, para analizar la disponibilidad de recursos que cada entidad establece para la implementación de la política de restitución de tierras es necesario diferenciar los recursos destinados por entidades como IGAC, ANT, UARIV, SNR o MADS, cuyo presupuesto no está enteramente destinado a ejecutar el proceso reconstitutivo; del presupuesto asignado a la Unidad de Restitución, cuyo objetivo misional es la implementación de la política. Esta diferenciación permitirá ver que la complejidad de la política de restitución de tierras impacta no solo en términos de articulación institucional, sino también en el ámbito presupuestal.

6.4.2. Presupuesto destinado por entidades con competencia

De un lado, están las entidades cuya gestión misional y de gobierno no se centra exclusivamente en el proceso reconstitutivo, de ahí que participen mediante el suministro información o llevando a cabo acciones puntuales que en el marco de sus competencias permiten dar continuidad a la gestión de las solicitudes de inscripción al RTDAF.

Para la realización de estas actividades, hacen uso de sus recursos humanos, físicos o financieros disponibles, no obstante no se cuentan con equipos destinados de manera exclusiva a la atención de solicitudes de inscripción en el RTDAF. En este sentido, el cálculo del presupuesto destinado por parte de la institucionalidad para la implementación de la política de restitución puede variar según la complejidad de los casos, la disponibilidad o no de la información, y del nivel de articulación alcanzado entre las entidades a nivel territorial.

Adicionalmente, iniciativas como el Plan Estratégico 2016-2021 de la DAICMA o el catastro multipropósito descrito en el CONPES 3859 de 2016, contienen estimaciones del presupuesto necesario para cumplir con los objetivos establecidos, sin embargo, la implementación de ambos proyectos favorecerán a varias políticas públicas, por lo que calcular el porcentaje exacto del presupuesto destinado a facilitar la gestión de restitución es inviable.

En este sentido, el Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras identifica algunas iniciativas (ver sección 6.2) que facilitan que la gestión del proceso de restitución se dé en los términos descritos en la Ley, en su mayoría las acciones que realizarán las entidades tienen un presupuesto incierto, en primer lugar porque se desconoce el número de solicitudes de inscripción al RTDAF que serán tramitadas y en segundo lugar, porque la participación de las entidades puede variar de una solicitud a otra, lo que impide definir un presupuesto para su atención.



Adicionalmente, y en cumplimiento al principio de anualidad del gasto⁷⁵, las entidades tienen certeza sobre los recursos que les fueron asignados hasta la expedición del Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación para cada vigencia, de ahí que para ninguna entidad sea posible comprometer recursos para los años venideros.

6.4.3. Presupuesto de la UAEGRTD

Para analizar el presupuesto de la Unidad de Restitución, es necesario referirse en principio al CONPES 3712 de 2011 mediante el cual se establece un plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. El ejercicio de costeo elaborado en dicho documento *“consistió en analizar cada una de las medidas globales de la Ley de Víctimas y desagregarlas en sus componentes. En esta medida el ejercicio se describe así: i) medidas de asistencia; ii) medidas de atención; iii) medidas de reparación; iv) costos institucionales; y v) otros costos. El costero en mención se estima para los 10 años que prevé la Ley y dado que no se cuenta con una caracterización completa de las víctimas distintas al desplazamiento, se asume que la distribución etaria de estas es igual a la registrada para la población desplazada. Se advierte también que estos costos son indicativos, y que serán ajustados en la medida en que se diseñen e implementen las medidas que se disponen en la Ley.”*⁷⁶ El proceso de restitución se encuentra incluido dentro de las medidas de reparación, y el presupuesto destinado toma como base las *“360.000 reclamaciones relacionadas con el despojo de tierras las cuales serán atendidas por la Unidad de Tierras”*⁷⁷, para lo cual la UAEGRTD debería contar con 2.949 mm. No obstante, el análisis recogido en este documento, no refleja la realidad del proceso en tanto, como se demostró en la sección 4.2.4 la meta definida se aleja de la realidad de los primeros 5 años de ley.

A través del CONPES 3726 de 2012, Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas, recompuso algunos costos, sin perjuicio de afectación al monto total de los recursos disponibles o los gastos proyectados. Algunos de estos costos complementarios están asociados a la contribución de otras entidades que no tienen dentro de sus funciones la atención, asistencia o reparación a víctimas, pero que en desarrollo de sus competencias incluyen acciones puntuales dentro de las políticas públicas, como la de restitución de tierras⁷⁸.

La reasignación de los gastos se hizo teniendo en cuenta que ya se había dispuesto un rubro para la atención psicosocial a las víctimas dentro del componente de salud, en atención a la demanda del requerimiento. También se reasignaron algunos recursos que inicialmente estaban destinados a la atención al componente de reparación. Los componentes que recibieron mayor inyección de recursos fueron el de restitución de tierras y el de medidas de satisfacción, el primero pasando de \$2.949 mm que le habían sido asignados con el CONPES 3712, a \$3.556 mm y el segundo de \$42mm a \$398mm. No obstante, se hace énfasis en que el

⁷⁵ Ley 38 de 1989 y Decreto 111 de 1996

⁷⁶ Plan Estratégico de la UAEGRTD 2015-2018 <https://www.restituciondetierras.gov.co/plan-estrategico>

⁷⁷ CONPES 3712 de 2011 página 30

⁷⁸ CONPES 3726 de 2012 página 34



componente de seguridad, para el acompañamiento del proceso de restitución, está estimado en \$1,54 billones, pero la financiación de dicho componente se haría con la priorización de recursos del sector defensa y algunos nuevos asociados al acompañamiento.

Con ocasión del auto 373 de 2016 de la Honorable Corte Constitucional en donde solicita en la orden número 3 se “evalúen la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario realizar para cumplir con las obligaciones a favor de la población víctima de desplazamiento forzado contenidas en las Leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011”⁷⁹, el Ministerio de Hacienda y de Crédito Público ha solicitado a la Unidad de restitución de Tierras realizar una estimación del presupuesto necesario para cumplir con la labor establecida en la Ley de Víctimas.

En respuesta a esta solicitud, la UAEGRTD ha realizado un ejercicio en donde se calculó el costo unitario de dos hitos⁸⁰ dentro de la etapa administrativa del proceso de restitución; microfocalización e inscripción o no en el RTDAF. Para el cálculo se tomaron los gastos del 2013, dado que el gasto del año 2012 es atípico, se actualiza para el 2014 en adelante con base en la variación anual del IPC (0.03%). Las cifras utilizadas corresponden a los gastos de inversión del proyecto de inversión “Implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional - BPIN 2011011000377”, y no se tienen en cuenta los gastos de funcionamiento, así mismo se tienen en cuenta otros supuestos para su estimación⁸¹.

Tabla 18 Hitos estimados dentro de la etapa administrativa

PRODUCTO	COSTO UNITARIO (2013)	COSTO UNITARIO (2014) ⁸²	UNIVERSO
Microfocalización	\$ 1.136.133,54	\$ 1.160.333,2	Solicitudes de inscripción al RTDAF

⁷⁹ Auto 373 de 2016. Corte Constitucional. Página 301.

⁸⁰ Etapa microfocalización: Esta etapa inicia con la recepción de la solicitud, y termina con la solicitud asociada a una zona microfocalizada. Etapa Inscripción en el registro: Esta etapa inicia con una solicitud asociada a una zona microfocalizada y termina con una solicitud inscrita en el registro.

⁸¹ 1. La participación de cada componente del presupuesto para el proyecto de inversión “implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional” es constante entre lo presupuestado para la formulación del proyecto y lo obligado al final del año.

2. Para el cálculo del costo unitario de los productos de la etapa trámite administrativo se tomaron tuvieron en cuenta los componentes 1 (Realización de actividades y trámites administrativos correspondientes a las etapas de registro, representación judicial y post-fallo) , 5 (Diseño e implementación planes estratégicos e institucionales), 6(Elaboración de estudios técnicos y consultorías relacionados con la restitución), 7(Implementación y mantenimiento de la infraestructura tecnológica y sistemas de información) y 8(Adecuación, montaje, mantenimiento y operación de Unidades de Restitución de Tierras Despojadas) del proyecto de inversión “implementación programa de restitución de tierras rurales a las víctimas del despojo y/o abandono de predios nacional”, dado que los componentes 5,6,7,8 se consideraron transversales al trámite administrativo .

3. La participación en el presupuesto de cada producto del trámite administrativo es proporcional al tiempo promedio de producción de cada producto.

4. Para la estimación del tiempo promedio de cada producto, se tomó una muestra de 2287 casos que habían culminado su trámite, y que tenían los datos completos en el informe enviado por OTI “consolidado_31122013_OAPV3_con oficina registro.xlsx” enviado el 14/02/2014.

⁸² El valor de variación anual del IPC utilizado es de 0.03% http://obiee.banrep.gov.co/analytics/saw.dll?Go&_scid=wANlzoYSqDQ.



Inscripción en el RTDAF	\$ 7.453.041,92	\$ 7.611.791,7	Solicitudes de ingreso al registro con predio asociado a zona microfocalizada *probabilidad de no inscripción en el registro
-------------------------	-----------------	----------------	--

Fuente: UAEGRTD octubre 2016

Vale la pena indicar que para el presente documento solo se incluyeron los hitos de microfocalización e inscripción en el RTDAF por lo que las cifras son menores a las transmitidas al Ministerio de Hacienda como insumo para la respuesta del Auto 373 de 2016. Al igual que el resto de la planeación estructurada en el PEIRT, se parte de un alto porcentaje de incertidumbre en tanto se desconoce el número total de solicitudes de inscripción al RTDAF que serán allegadas por las víctimas. A continuación se presenta un resumen del ejercicio realizado, para mayor detalle consultar el Anexo 2.

Tabla 19 Estimación de presupuesto requerido por la UAEGRTD para gestionar la etapa administrativa⁸³ del proceso de restitución de tierras hasta el 2021

2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
110.697.864.907	112.662.369.248	118.465.740.534	124.491.116.009	130.822.486.875	68.643.327.772	665.782.905.345

7. Esquema de monitoreo

La naturaleza interinstitucional del Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras- PEIRT, exige que desde su formulación se identifiquen las particularidades que facilitarán el monitoreo de las actividades y el logro de los objetivos descritos. Así mismo, se propone un esquema de monitoreo en el cual se establecen actividades e indicadores que evidenciará el efectivo avance de la política en los términos descritos en la Ley 1448 de 2011. Para mayor detalle ver el Anexo 2.

7.1. Particularidades del monitoreo

A través del proceso de formulación del PEIRT, se han identificado distintas variables determinantes en el avance del proceso de restitución. De un lado, a través del presente documento se han analizado las condiciones que derivan en la existencia de una alta incertidumbre sobre el número de solicitudes de inscripción al RTDAF que van a ser allegadas por las víctimas. Si bien la institucionalidad ha manifestado su voluntad incondicional de tramitar en los términos descritos en la Ley de Víctimas el cien por ciento de solicitudes, es necesario validar anualmente las estimaciones aquí presentadas, este ejercicio permitirá no solo monitorear la tendencia de las solicitudes a nivel municipal sino también cerrar la brecha entre las solicitudes ya recibidas y aquellas que hace falta recibir, lo que permitirá ajustar las actividades anualmente.

⁸³ Esta etapa inicia con la recepción de la solicitud de inscripción y finaliza con la decisión de inscripción o no en el RTDAF.



En segundo lugar, se ha insistido en que la seguridad es el principal factor para realizar la restitución efectiva de los predios, asegurar su vocación transformadora y garantizar la no repetición, en este sentido, es necesario continuar el monitoreo de la mano de la Fuerza Pública, de la evolución de las condiciones de seguridad a nivel territorial, en tanto cualquier cambio en este sentido, podría afectar, facilitar o detener, el proceso restitutivo. Así mismo se debe revisar con el DAICMA el avance del desminado humanitario, de los estudios no técnicos y de los consejos de seguridad, lo anterior para que una vez se actualice el estimativo del número de solicitudes de inscripción en el RTDAF, se cruce con la información obtenida a través de las instancias de articulación en temas de seguridad y desminado para verificar que la programación descrita en el PEIRT se cumpla.

Así mismo, es necesario definir los detalles del levantamiento de la línea base y la periodicidad del monitoreo al Plan, así como convocar a las instituciones para que de manera conjunta aporten los insumos para el cumplimiento del esquema definido en el Anexo 2.

Finalmente, y teniendo en cuenta la característica interinstitucional del presente Plan se necesita identificar la instancia que deberá hacer el monitoreo a su implementación.

La Ley 1753 de 2015 otorgó facultades extraordinarias a la Presidencia de la República para proferir algunos Decretos Ley modificando la estructura del sector de agricultura, así se expidió el Decreto 2368 del 07 de diciembre de 2015, que creó el Consejo Superior de Administración para la Restitución de Tierras, bajo el entendido de que era necesario un organismo para *“articular la oferta institucional de agricultura y desarrollo rural hacia la población víctima del despojo y mejorar los procedimientos administrativos del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”*, y con el fin de fungir como instancia de coordinación y articulación de políticas públicas en materia de restitución de tierras. Al respecto el mencionado Decreto indica que el Consejo deberá: *“Asesorar a las entidades competentes de ejecutar la política de restitución de tierras en la solución de la conflictividad que se presente en el cumplimiento de sus funciones y competencias”*.

Antes del nacimiento de este Consejo, el INCODER (Decreto 1300 de 2003) contaba con la función de coordinar procesos de integración intersectorial para acciones en el medio rural, sin embargo, no existía un organismo de coordinación específico para la política pública de restitución, con capacidad de integrar a varias entidades, inclusive si éstas no pertenecían al sector rural. La ausencia de esta facultad devela uno de los grandes inconvenientes para armonizar la oferta en materia de restitución de tierras, teniendo en cuenta la necesidad de integrar también a entidades como la UARIV, la Fiscalía General de la Nación, las Agencias Nacionales de Minas y de Hidrocarburos, entre otras, que han funcionado de forma independiente y que no podían ser convocadas por el INCODER, como máxima autoridad en materia de desarrollo rural.

La creación del Consejo Superior de Restitución de Tierras mediante el Decreto 2368 de 2015, señalar en su artículo 2 que entre sus funciones está *“formular lineamientos generales, coordinar y articular la*



*implementación de políticas públicas en materia de restitución de tierras*⁸⁴. De lo anterior, se podría inferir que se trata de una instancia máxima, con capacidad para coordinar acciones interinstitucionales, definir estrategias, coordinar mecanismos para recolectar información dentro de la etapa administrativa de restitución de tierras, realizar recomendaciones a los problemas de la política pública de restitución y hacer el correspondiente seguimiento, entre otras. En este sentido, se sugiere a la Honorable Corte Constitucional que, sin perjuicio de los espacios de seguimiento creados por la Ley 1448 de 2011, considere al Consejo Superior de Restitución de Tierras como instancia encargada liderar el ejercicio de monitoreo según el Anexo 2.

8. Anexo 1- Mapa Sistema de Entrega de la Etapa Administrativa

9. Anexo 2- Matriz de Monitoreo

⁸⁴ Decreto 2368 de 2015



INDICE DE GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1 Metodología.....	8
Gráfico 2 Gravedad del cuello de botella	11
Gráfico 3 Dificultad de implementación de la recomendación.....	12
Gráfico 4 Alineación estratégica.....	16
Gráfico 5 Mapa de procesos de la UAEGRTD	22
Gráfico 6 Estructura del SNARIV.....	30
Gráfico 7 Subcomités Técnicos del SNARIV.....	31
Gráfico 8 Mapa de zonas microfocalizadas.....	39
Gráfico 9 Solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas y que han finalizado la etapa administrativa	41
Gráfico 10 Solicitudes al RTDAF que han finalizado la etapa administrativa (decisión de fondo) por año	42
Gráfico 11 Línea de tiempo de la evolución normativa respecto a la atención de segundos ocupantes.....	44
Gráfico 12 Comportamiento de las solicitudes de ingreso al RTDAF.....	54
Gráfico 13 Tendencia de las solicitudes de inscripción en el RTDAF cuyos hechos víctimizantes son posteriores a la entrada en operación de la UAEGRTD.....	60
Gráfico 14 Evolución del número de solicitudes de inscripción en el RTDAF en el Departamento de Caquetá	87
Tabla 1 Avance indicadores UAEGRTD PND 2014-2018.....	18
Tabla 2 Documentos CONPES articulados con la política de restitución de tierras.....	19
Tabla 3 Evolución por departamento de las solicitudes al RTDAF recibidas por la UAEGRTD según ubicación del predio.	35
Tabla 4 Avance en la Macrofocalización	38
Tabla 5 Solicitudes de ingreso al RTDAF microfocalizadas por departamento y vigencia	39
Tabla 6 Desarrollos normativos relativos al tratamiento de segundos ocupantes.....	44
Tabla 7 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por Banco Mundial	55
Tabla 8 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por ENINCO	56
Tabla 9 Variables tenidas en cuenta en el estimativo realizado por CODHES	58
Tabla 10 Comparativo estimaciones número de solicitudes de ingreso al RTDAF 2012-2021	58
Tabla 11 Fuentes documentales consultadas	61
Tabla 12 Entidades consultadas a nivel nacional	62
Tabla 13 Balance visitas territoriales.....	63
Tabla 14 Factores críticos y cuellos de botella identificados	65
Tabla 15 Número de solicitudes a atender entre enero de 2017 y junio de 2021.....	80
Tabla 16 Escenarios que la política de restitución debe atender a 2021.....	85
Tabla 17 Programación para la atención de solicitudes hasta el 2021	88
Tabla 18 Hitos estimados dentro de la etapa administrativa	93
Tabla 19 Estimación de presupuesto requerido por la UAEGRTD para gestionar la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras hasta el 2021.....	94

