

**GUÍA DE RECOMENDACIONES PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PREVENTIVA Y DE  
INTERVENCIÓN JUDICIAL EN LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y DE RESTITUCIÓN  
DE DERECHOS TERRITORIALES**

La Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras, en ejercicio de la función preventiva, debe adelantar actuaciones encaminadas a prevenir situaciones que afecten los derechos de los sujetos vinculados en los procesos de restitución de tierras y vigilar que las actuaciones administrativas realizadas, especialmente, por la Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), se lleven a cabo respetando el debido proceso y cumpliendo con las disposiciones legales que rigen el proceso.

En ese sentido, la función preventiva de esta Procuraduría Delegada se despliega en las distintas fases de los procesos de restitución de tierras, y de restitución de derechos territoriales.

## **1. GUÍA PARA LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

La función preventiva y judicial de la DART se proyecta en las 4 fases del proceso de restitución de tierras:

1. Etapa Preadministrativa
2. Etapa Administrativa
3. Etapa Judicial
4. Etapa Posfallo

A continuación, se explicarán cada una de las etapas del proceso de restitución de tierras para identificar los momentos específicos y las alertas que requieren la activación de la función preventiva de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras.

### **1.1. FASE PRE-ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.**

Inicialmente, a través del proceso de **macro-focalización**, las entidades competentes identificaban unas zonas regionales en las que posteriormente se podían habilitar microzonas en donde se ubicaban los predios objeto de restitución de tierras.

Actualmente, todo el país se encuentra macro-focalizado en virtud de la Directiva Presidencial del 26 de abril de 2016, con concepto previo del Centro Integrado de Inteligencia para Restitución de Tierras (CI2RT) del nivel nacional.

Por lo tanto, el proceso de macro-focalización ya ha terminado. No obstante, el CI2RT, del nivel nacional y territorial<sup>1</sup>, se reúne periódicamente para verificar las condiciones de las zonas que se van a **micro-focalizar**.

Excepcionalmente, el CI2RT invita a la Procuraduría a sus sesiones. En algunas ocasiones, en este escenario se dan a conocer algunas afectaciones al proceso de restitución de tierras. Puntualmente, aquellos eventos relacionados con homicidios a líderes o solicitantes de restitución de tierras.

La micro-focalización se encuentra a cargo de la UAEGRTD que propone ante el Comité Operativo Local de Restitución de Tierras (COLR), compuesto por UAEGRTD, Fuerza Pública, Fuerzas Militares y Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras<sup>2</sup>, la zona que se habilitaría para recibir las solicitudes de restitución de tierras.

En esta instancia se socializan los informes del CI2RT de la zona que se pretende microfocalizar. Previo a la realización del COLR, el CI2RT hace entrega a las Fuerzas Militares y a la Fuerza Pública del análisis de seguridad de los municipios para que estén informados sobre los resultados de las condiciones de la zona a microfocalizar. Es importante precisar que esa información es reservada, motivo por el cual, la Procuraduría no tiene acceso a ella antes de asistir al COLR. En este informe de inteligencia se analizan 14 variables, entre las que se encuentran:

- Presencia de grupos al margen de la ley.
- Homicidios
- Desplazamiento forzado
- Cultivos ilícitos
- Explotación ilícita de yacimientos mineros

---

1 Directiva 03 del 25/01/2012.

2 Decreto 599 del 2012.

- Amenaza contra participantes del proceso de restitución

Una vez las Fuerzas Militares conocen este análisis, se realiza el COLR. En ese escenario se expone de manera general el contexto de seguridad de la zona a microfocalizar y se discute sobre las variables restantes: condiciones para el retorno y densidad histórica del despojo. Una vez se sUAEGRTDe esta discusión, la UAEGRTD determina la procedencia o no de declarar la zona micro-focalizada, lo cual se materializa a través de una resolución.

La intervención de los Procuradores Judiciales I y II en el COLR debe ser activa y propositiva; no debe enfocarse a aprobar la decisión de microfocalización de una zona propuesta por la UAEGRTD, ya que esa función, por orden expresa del Decreto 599 de 2012, es competencia de esa entidad.

El papel del Procurador Judicial en esta instancia debe enfocarse a **formular recomendaciones** frente a las implicaciones que tiene la decisión de microfocalizar o no determinada zona.

En ese sentido, los Procuradores Judiciales deberían, en primera medida, enfatizar que la microfocalización requiere obligatoriamente que el Estado garantice durante todas las fases del proceso de restitución de tierras las condiciones de seguridad de la zona microfocalizada.

De igual manera, es importante aclarar que el insumo principal que tiene la UAEGRTD para tomar la decisión de microfocalizar una zona es el concepto de seguridad aportado por el CI2RT. En ese sentido, la Directiva N° 031 de 2012 del Ministerio de Defensa señala las variables que debe analizar el CI2RT para formular el concepto de seguridad.

Por esta razón, previo a la asistencia a un CORL, los Procuradores Judiciales deben informarse sobre el contexto de la zona que se pretende microfocalizar y así contrastar la información aportada por el CI2RT.

Adicional a lo anterior, los Procuradores Judiciales deberían presentar al COLR un concepto con la información recaudada sobre la zona objeto de microfocalización, soportado en datos oficiales de las entidades del gobierno, organismos de control e información de organismos internacionales.

En ese sentido, se recomienda revisar las siguientes fuentes estadísticas:

- Cifras de cultivos ilícitos del Observatorio de Drogas de Colombia – ODG
- Cifras de accidentes por minas antipersonas de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – DAICMA.

- Cifras del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Presidencia de la Republica.
- Informes del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo.
- Cifras de las Secretarías de Gobierno departamentales y municipales.
- Informes de la MAPP-OEA

Finalmente, los Procuradores Judiciales enviarán un informe periódico a la Procuraduría Delegada en el que se recoja todas las intervenciones realizadas en el COLR.

# ETAPA PREADMINISTRATIVA

## MICROFOCALIZACIÓN



### CONVENCIONES



ACTO ADMINISTRATIVO



UNIDAD RESTITUCIÓN DE TIERRAS



DELEGADA ASUNTOS AGRARIOS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS



ACTO ADMINISTRATIVO



ACTUACIÓN PREVENTIVA



COMUNIDADES CAMPESINAS

## **ALERTAS:**

✓ **Alerta de recomendación.** El Procurador Judicial debe solicitar a la Defensoría del Pueblo (SAT), Dirección para Acción Integral contra Minas Antipersonales, Dirección de Drogas del Programa Postconflicto, UNMAS de PNUD, Observatorio Nacional de Derechos Humanos de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV), Organizaciones Sociales, Organizaciones de Comunidades Étnicas y Centro de Memoria Histórica, información relacionada sobre las condiciones de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno de la zona a microfocalizar.

Con esta información, el Procurador Judicial debe elaborar un concepto para presentarlo ante el COLR en el que se exponga las consideraciones respecto a la zona que se pretende microfocalizar. Estos conceptos deben remitirse a la Procuraduría Delegada para tener la trazabilidad de las microfocalizaciones en cada zona y las posiciones del Ministerio Público al respecto.

✓ **Alerta de recomendación.** Los Procuradores Judiciales deben actuar preventivamente mediante conceptos y recomendaciones a la UAEGRTD cuando las condiciones para microfocalizar una zona hayan cambiado y representen un riesgo para los solicitantes y los funcionarios que desempeñan actividades en el territorio propias de la fase administrativa del proceso de restitución. Estas recomendaciones deberían buscar que las entidades competentes garanticen la seguridad.

✓ **Alerta de articulación interna.** La Procuraduría Delegada revisará las actas de los COLR y los informes periódicos presentados por los Procuradores Judiciales con el objeto de sistematizar las recomendaciones formuladas en este espacio y acordar lineamientos de intervención. Además, estos insumos permitirán a la Procuraduría Delegada construir un informe temático sobre las condiciones reales de las zonas microfocalizadas.

✓ **Alerta de zonas similares catastralmente.** Se trata de casos en que sujetos de especial protección constitucional -enfoque diferencial- que fueron víctimas del abandono o despojo de tierras y reclaman que sus predios o zonas sean microfocalizadas debido a que cumplen los criterios de las zonas aledañas que ya han sido habilitadas para adelantar los estudios de solicitudes de restitución.

En esos casos, la Coordinación de Acciones Constitucionales de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras puede sistematizar las acciones de tutela presentadas y falladas para formular recomendaciones sobre la microfocalización de un predio o zona, o judicializar el asunto.

✓ **Alerta de cierre de microfocalización sin discusión.** La decisión administrativa de la UAEGRTD de cerrar una zona microfocalizada no se somete a ninguna instancia previa de discusión y análisis, pese a que repercute directamente en el derecho de las víctimas al acceso a la de justicia para obtener la restitución de sus tierras.

Como intervención preventiva, la Procuraduría Delegada debe solicitar un informe a la UAEGRTD para determinar qué zonas va a cerrar y las razones que sustentan dicha decisión. Esto, con el fin de analizar si

la decisión se encuentra suficientemente justificada. En caso contrario, se deberá advertir ante la UAEGRTD la falta de motivación del acto administrativo.

Además, los Procuradores Judiciales deben estar atentos de las alertas sociales que se generen ante el cierre de las zonas microfocalizadas, caso en el cual deberán elaborar un informe a la Procuraduría Delegada sobre este asunto. En el evento que la UAEGRTD cierre una zona, la Procuraduría Delegada debe estudiar la pertinencia de iniciar acciones constitucionales y administrativas para evitar la afectación de los derechos de las víctimas a quienes no se les protegió el derecho a la restitución de tierras.

✓ **Alerta de suspensión xxx**

En todo caso, el Ministerio Público se abstendrá de solicitar la suspensión de la microfocalización, pues frente a esta declaratoria surge el deber del Estado de garantizar, mantener o recuperar las condiciones de seguridad ya declaradas como existentes.



## **1.2. ETAPA ADMINISTRATIVA EN LA UAEGRTD.**

La fase administrativa del proceso de restitución de tierras está en cabeza de la Unidad de Restitución de Tierras. Esta fase del proceso se divide en 4 etapas, así:

- a) Presentación de la solicitud de restitución de tierras.
- b) Análisis previo de la solicitud.
- c) Estudio formal de la solicitud.
- d) Inclusión en el Registro de Tierras Despojadas

Debido a las falencias que se han identificado en el trámite administrativo de las solicitudes de restitución de tierras que adelanta la UAEGRTD es necesario realizar actuaciones preventivas y de control de gestión frente a este trámite. Para ello, se debe poner en marcha la revisión de las solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) y los actos administrativos que resuelven el inicio o no inicio del estudio formal, la inscripción o no inscripción en el RTDAF.

# ETAPA ADMINISTRATIVA



## CONVENCIONES



COORDINACIÓN IGAC - URT



ACTUACIÓN PREVENTIVA



UNIDAD RESTITUCIÓN DE TIERRAS



SEGUNDOS OCUPANTES



ACTUACIÓN JUDICIAL



ACTO ADMINISTRATIVO



COMUNIDADES CAMPESINAS

## **ALERTAS**

### ✓ **Alerta de actuación preventiva de oficio:**

Los Procuradores Judiciales solicitarán por una sola vez ante las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD la relación de todas las solicitudes recibidas y de todas las solicitudes no inscritas en el RTDAF.

Del universo de solicitudes recibidas en las Direcciones Territoriales, los Procuradores Judiciales harán la revisión de una muestra representativa del total de los expedientes que corresponden a esas solicitudes. De esta revisión, se pueden derivar las siguientes situaciones:

○ **Solicitudes con análisis previo finalizado:** La UAGRTD decide no continuar con el estudio formal. Si se ha presentado recurso de reposición y la UAEGRTD confirma la decisión, el Procurador Judicial deberá:

▪ Contactar al solicitante y valorar la procedencia de interponer una acción de tutela o una solicitud de revocatoria directa ante la UAEGRTD

○ **Solicitud con estudio formal finalizado:** Si de la muestra revisada, se advierte que la UAEGRTD decide no incluir un número significativo de solicitudes en el RTDAF, los Procuradores Judiciales deberán revisar si dichas decisiones no se ajustan a las causales legales de exclusión. De ser negada la inscripción en el RTDAF por una causal diferente a la existente en la ley, los Procuradores Judiciales deberán:

▪ Contactar al solicitante y valorar la procedencia de interponer una acción de tutela o una solicitud de revocatoria directa ante la UAEGRTD

○ Los criterios para definir la muestra representativa de solicitudes a revisar serán definidos en una reunión de coordinadores de Procuradores Judiciales con la Procuradora Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras.

### ✓ **Alerta de actuación preventiva por demanda:**

Cuando ante la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras se solicite la vigilancia especial del trámite administrativo sUAEGRTDido ante las Direcciones Territoriales de Restitución de Tierras, desde la Procuraduría Delegada se expedirá un auto mediante el cual se designa a un Procurador Judicial para la revisión del expediente. Una vez se realice la revisión del expediente, el Procurador Judicial deberá determinar si la decisión que decide no continuar con el estudio formal se ajusta a las causales señaladas en la ley o si la no inclusión en el RTDAF se hizo con fundamento en una causal diferente a la señalada en la ley. En cualquiera de las dos situaciones deberá:

▪ Contactar al solicitante y valorar la procedencia de interponer una acción de tutela o una solicitud de revocatoria directa ante la UAEGRTD

## **Alerta de seguimiento a las diligencias de comunicación del inicio del estudio formal de las solicitudes de restitución de tierras.**

- ✓ Los Procuradores Judiciales deberán solicitar a las Direcciones Territoriales todas las actas de comunicación del inicio del estudio formal de las solicitudes de restitución de tierras que hayan sido expedidas a partir del mes de enero de 2017.
- ✓ Si en las mencionadas actas se evidencia la existencia de segundos ocupantes en el predio que se solicita en restitución de tierras, los Procuradores Judiciales deberán informar de tal situación a la Defensoría del Pueblo para que proceda a adelantar las acciones pertinentes.

**Alerta de revisión de desistimientos:**

- ✓ Los Procuradores Judiciales deberán pedir a las Direcciones Territoriales de la UAEGRTD una relación de las resoluciones que han decidido los desistimientos frente a las solicitudes de restitución presentadas. Posteriormente, remitirán dichos documentos a la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras.
- ✓ Adicional a ello, los Procuradores Judiciales solicitarán a las Direcciones Territoriales que se les informe de manera inmediata cada que se presente un desistimiento.
- ✓ La revisión de estas resoluciones y la sistematización de las causales que motivan los desistimientos se llevarán a cabo por la Coordinación de Asuntos Disciplinarios de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras.
- ✓ A partir de esta revisión, se convocará una mesa de trabajo con la UAEGRTD para formular las recomendaciones pertinentes. De igual manera, se estudiará la viabilidad de interponer una acción de tutela o solicitar la revocatoria del acto administrativo que decidió aceptar el desistimiento.

**Alerta de articulación interinstitucional para la identificación física de los predios solicitados en restitución de tierras:**

- ✓ Cada dos meses el coordinador de Procuradores Judiciales solicitará a la Dirección Territorial de la UAEGRTD que informe sobre las solicitudes de restitución de tierras que presenten divergencias significativas en la identificación física del predio (dimensiones en escrituras, en el folio de matrícula inmobiliaria y en la georreferenciación realizada por la UAEGRTD).
- ✓ Derivado de lo anterior, el Procurador Judicial convocará a una mesa de trabajo con la UAEGRTD y el IGAC para dar aplicación a la Circular 01 de 2013.

### **1.3. ETAPA JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

En la etapa judicial del proceso de restitución de tierras actúan los Jueces Especializados en Restitución de Tierras, los Salas Especializadas en Restitución de Tierras (solo cuando existen opositores o segundos ocupantes), los Procuradores Judiciales de Restitución de Tierras y la UAEGRTD o la organización que represente a los solicitantes.

Esta etapa se divide en 5 fases, como se grafica enseguida:

# ETAPA JUDICIAL



## CONVENCIONES



COORDINACIÓN IGAC - URT



ACTUACIÓN PREVENTIVA



UNIDAD RESTITUCIÓN DE TIERRAS



SEGUNDOS OCUPANTES



ESTADO



ACTUACIÓN PREVENTIVA  
EN SEDE JUDICIAL



ACTUACIÓN JUDICIAL



DELEGADA ASUNTOS AGRARIOS  
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS



COMUNIDADES CAMPESINAS



SEGURIDAD

## **Presentación de la Solicitud.**

La UAEGRTD tiene asignada la competencia para representar judicialmente a las víctimas ante la jurisdicción especializada en restitución de tierras. No obstante, si los solicitantes deciden dar poder a otras organizaciones u abogados particulares para que asuman su representación judicial, también lo pueden hacer.

## **Admisión o No Admisión<sup>3</sup>**

El juez debe proferir un auto en el que decide la admisión de la solicitud. Este auto debe contener lo siguiente:

- Orden de inscripción de la solicitud a la ORIP
- Medidas cautelares
- Notificación al municipio y al Ministerio Público
- Publicación en un diario de amplia circulación

El juez puede no admitir la solicitud mediante auto motivado que debe estar sustentado en los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

La UAEGRTD o la organización que represente al solicitante, en un término de 5 días, debe subsanar la solicitud. En caso contrario, el Juez debe declarar el rechazo de la solicitud.

Es importante precisar que el Ministerio Público solo se hace parte dentro del proceso, a partir de la notificación de la admisión de la solicitud, situación que impide conocer las razones que motivan a los jueces para no admitir las solicitudes.

### **Alerta de revisión:**

- ✓ El coordinador de los Procuradores Judiciales solicitará a los despachos judiciales de su jurisdicción que envíen por medio electrónico los autos de no admisión de las solicitudes de restitución de tierras presentadas.
- ✓ Las causales que dan lugar a la no admisión de las solicitudes de restitución serán sistematizadas para luego formular recomendaciones a la UAEGRTD.
- ✓ Asimismo, los Procuradores Judiciales deben hacer seguimiento a la UAEGRTD o a la organización que represente a los solicitantes para que las solicitudes sean subsanadas y presentadas oportunamente.

### **1.3.1 Intervención judicial en procesos sin opositor:**

En caso de no presentarse opositores o segundos ocupantes en el proceso, el juez está obligado a abrir el periodo probatorio de 30 días -evitando duplicidad en la práctica de pruebas- y a expedir la sentencia de única instancia dentro del término de 4 meses.

---

<sup>3</sup> Artículo 86 de la Ley 1448 de 2011.

### **a) Periodo probatorio:**

Esta fase debe desarrollarse en 30 días, si a consideración del juez es necesario la práctica de pruebas para esclarecer hechos y situaciones descritas en la solicitud de restitución de tierras. La mayoría de las pruebas decretadas por los jueces están ligadas a la falta de identificación plena del predio.

#### **Alertas:**

✓ **Alerta de articulación interinstitucional para la identificación del predio**

Cuando se presenten divergencias significativas en la identificación física del predio (dimensiones en escrituras, en el folio de matrícula inmobiliaria y en la georreferenciación realizada por la UAGRTD), los Procuradores Judiciales deberán presentar un memorial ante los despachos judiciales solicitando que se ordene llevar a cabo una mesa técnica entre la UAEGRTD y el IGAC para dar cumplimiento a la Circular 01 de 2013.

✓ **Alerta de gestión** Los Procuradores Judiciales deberán adelantar las actuaciones necesarias para que las entidades requeridas por el juez de restitución aporten la información solicitada de manera oportuna a los procesos.

- ✓ Todas las pruebas que sean solicitadas por los Procuradores Judiciales en el marco de la intervención judicial que llevan a cabo en los procesos de restitución deben obedecer a los principios de oportunidad, conducencia y necesidad.
- ✓ Cuando los Procuradores Judiciales evidencien que ha transcurrido un tiempo considerable entre la microfocalización y la apertura del periodo probatorio, deberán solicitar al juez que decrete las pruebas necesarias para que se acredite dentro del proceso si aún permanecen las condiciones de seguridad de la zona microfocalizada.
- ✓ Si el periodo probatorio ha finalizado y no se han decretado pruebas para determinar si las condiciones de seguridad de la zona microfocalizada donde se encuentra el predio han cambiado, los Procuradores Judiciales deberán pedir las a las entidades competentes y con estas fundamentar el concepto que en calidad de Ministerio Público se debe presentar ante los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras en el marco del proceso de restitución de tierras. En este concepto, se hará énfasis sobre las circunstancias que pueden afectar el retorno en condiciones de seguridad y dignidad de las personas a quienes se les ha restituído el predio, debido a la existencia de variables que pueden afectar la seguridad de la zona donde se encuentra ubicado el predio.

### **b) Sentencia:**

Una vez cerrado el periodo probatorio, el juez de restitución de tierras profiere su sentencia en la que puede ordenar la restitución jurídica y material del predio, así como las demás órdenes encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la restitución de tierras. Estas órdenes deben ir dirigidas a las autoridades administrativas y autoridades territoriales competentes.

En el caso de que el Juez no decrete la restitución de tierras, el fallo puede ser objeto de Consulta ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala Civil, según el inciso 4 del artículo 79 de la Ley 1448 de 2011.

#### **Alertas:**

- ✓ Si el fallo del juez de restitución de tierras ordena no restituir el predio al reclamante y el Procurador Judicial en su concepto solicitó que se reconociera el derecho al solicitante, el



Procurador Judicial podrá elevar el recurso de Consulta ante la Sala Especializada en Restitución de Tierras que corresponda.

- ✓ Si finalizado el trámite probatorio y una vez proferida la sentencia, posteriormente, se advierten situaciones jurídicas o fácticas que afectan el proceso y el cumplimiento de la sentencia, los Procuradores Judiciales podrán solicitar la adición, modificación o corrección del fallo.
- ✓ Estas solicitudes también las deberán adelantar los Procuradores Judiciales cuando las órdenes de los fallos de restitución de tierras estén dirigidas a entidades que carecen de competencia para cumplirlas.

### **1.3.2 Intervención judicial en procesos con opositor**

Cuando los opositores o segundos ocupantes se hacen parte dentro del proceso judicial el Juez de restitución de tierras debe terminar la etapa de instrucción y remitir el proceso a la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras.

En el momento en que el Procurador Judicial tenga conocimiento que la etapa instructiva del proceso de restitución de tierras con opositor finalizó en el juzgado especializado en restitución de tierras, deberá radicar un memorial a la Sala Especializada en Restitución de Tierras insistiendo a la Sala para que avoque conocimiento del proceso para garantizar el derecho de las víctimas.

#### **a) Período probatorio:**

Esta fase debe desarrollarse en 30 días, sin embargo, este periodo se utiliza principalmente para determinar la identificación plena del predio.

#### **Alertas:**

- ✓ **Alerta de articulación interinstitucional para la identificación del predio:** Cuando se presenten divergencias significativas en la identificación física del predio (dimensiones en escrituras, en el folio de matrícula inmobiliaria y en la georreferenciación realizada por la UAEGRTD), los Procuradores Judiciales deberán presentar un memorial ante la Sala Especializada en Restitución de Tierras solicitando que se ordene llevar a cabo una mesa técnica entre la UAEGRTD y el IGAC para dar cumplimiento a la Circular 01 de 2013.
- ✓ Los Procuradores Judiciales deberán adelantar las actuaciones necesarias para que las entidades requeridas por el juez de restitución aporten la información solicitada de manera oportuna a los procesos.
- ✓ Todas las pruebas que sean solicitadas por los Procuradores Judiciales en el marco de la intervención judicial que llevan a cabo en los procesos de restitución deben obedecer a los principios de oportunidad, conducencia y necesidad.
- ✓ Cuando los Procuradores Judiciales evidencien que ha transcurrido un tiempo considerable entre la microfocalización y la apertura del periodo probatorio, deberán solicitar al juez que decrete las pruebas necesarias para que se acredite dentro del proceso si aún permanecen las condiciones de seguridad de la zona microfocalizada.
- ✓ Si el periodo probatorio ha finalizado y no se han decretado pruebas para determinar si las condiciones de seguridad de la zona microfocalizada donde se encuentra el predio han cambiado, los Procuradores Judiciales deberán pedirles a las entidades competentes y con estas fundamentar el concepto que en calidad de Ministerio Público se debe presentar ante los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras en el marco del proceso de restitución de tierras. En este concepto, se hará énfasis sobre las circunstancias que pueden afectar el retorno en condiciones de seguridad y dignidad de las personas a quienes se les ha restituido el predio, debido a la existencia de variables que pueden afectar la seguridad de la zona donde se encuentra ubicado el predio.

## **b) Sentencia:**

La Sala Especializada en Restitución de Tierras puede ordenar en la sentencia la restitución jurídica y material del predio, y las demás órdenes encaminadas a garantizar el goce efectivo del derecho a la restitución de tierras. Estas órdenes deben ir dirigidas a las autoridades administrativas y autoridades territoriales competentes.

Igualmente, en casos en los que se identifique la existencia de una sentencia de referencia cuyas órdenes guarden alguna conexidad con los procesos de restitución en curso, los Procuradores Judiciales deben advertir el potencial de colectivización del posfallo y sugerir órdenes encaminadas a este propósito.

El fallo también puede ordenar no restituir el predio. En este caso, existe la posibilidad que la Delegada presente o intervenga como parte en el recurso extraordinario de Revisión ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.

Con relación al Recurso Extraordinario de Revisión es preciso mencionar que éste se adelanta con sujeción a las normas de la justicia ordinaria y procesal tradicional, mientras que el proceso de restitución de tierras se resuelve dentro del marco de la Justicia Transicional.

Desde la Procuraduría Delegada se efectuará un seguimiento a los recursos extraordinarios de revisión asociados a procesos de restitución de tierras, cuya sistematización estará a cargo de Coordinación de Asuntos Disciplinarios.

### **Alertas:**

- ✓ Si finalizado el trámite probatorio y una vez proferida la sentencia, posteriormente, se advirtieron situaciones jurídicas o fácticas que afectan el proceso y el cumplimiento de la sentencia, los Procuradores Judiciales podrán solicitar la adición, modificación o corrección del fallo.
- ✓ Estas solicitudes también las deberán adelantar los Procuradores Judiciales cuando las órdenes de los fallos de restitución de tierras estén dirigidas a entidades que carecen de competencia para cumplirlas.

### **3.3 Solicitud de medidas cautelares en los procesos de restitución de tierras**

Los Procuradores Judiciales deberán valorar la posibilidad de solicitar al Juez o Magistrado de Restitución de Tierras medidas cautelares tendientes a proteger el valor real del derecho a la restitución de tierras.

### **Alerta:**

- ✓ Los Procuradores Judiciales solicitarán como medida cautelar que junto a la medida de protección del predio el juez disponga que se suspenda la concesión de licencias ambientales, de títulos mineros o bloque de hidrocarburos hasta que se defina la situación jurídica del predio solicitado en restitución.

#### **1.4. ESTRATEGIA DE SEGUIMIENTO Y CONTROL A LA ETAPA POSFALLO DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS.**

La Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, modificado por el Decreto 440 de 2016, no regulan la fase posfallo. La Ley 1448 de 2011 únicamente establece que los Jueces y Magistrados de Restitución de Tierras profieren las órdenes judiciales de restitución y mantienen la competencia para hacer seguimiento al cumplimiento de los fallos.

Luego de la notificación de las órdenes a las diferentes autoridades administrativas del SNARIV y a las autoridades territoriales, el seguimiento no cuenta con un instrumento obligatorio que permita establecer condiciones y tiempos para su cumplimiento efectivo jurídico y material (retorno o reubicación sostenible, seguro y digno).

Algunos despachos judiciales recurren a la figura de la audiencia posfallo para hacer seguimiento al cumplimiento de sus sentencias, lo cual permite concertar una ruta metodológica y tiempos para el cumplimiento entre las distintas entidades que intervienen en materia de restitución, catastro, registro, adjudicación, alivio de pasivos, atención psicosocial, educación, vivienda, infraestructura, etc.

Pero al tratarse de un instrumento no estandarizado dentro de la jurisdicción de tierras, éste queda sometido a la subjetividad y proactividad de la institucionalidad. Otros despachos recurren al envío de oficios y requerimientos formales, lo cual resulta infructuoso teniendo en cuenta las diferentes dinámicas y nivel de compromiso en el tema de las entidades en el nivel territorial.

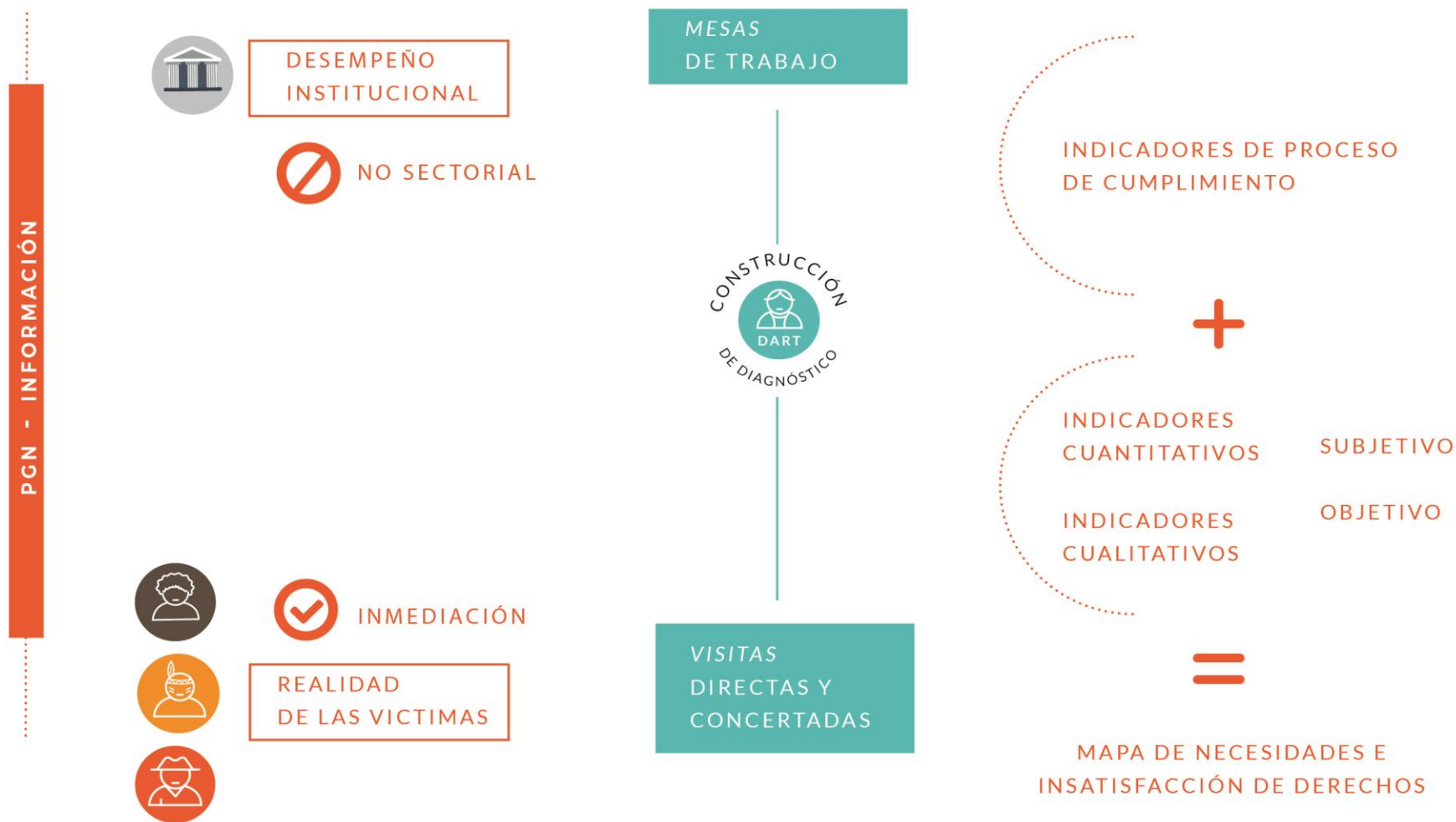
El seguimiento a la fase posfallo debe hacerse a partir de acciones sistemáticas, periódicas y unificadas para todos los Procuradores Judiciales que permitan llevar una memoria histórica de las actuaciones de las entidades involucradas en las órdenes de los fallos de restitución de tierras. Con fundamento en esto, los Procuradores Judiciales podrán advertir a los despachos judiciales los incumplimientos reiterativos, los avances y recomendaciones pertinentes respecto a los cuellos de botella que puedan afectar la materialización efectiva de las órdenes de las sentencias.

##### **Alertas:**

- ✓ Los Procuradores Judiciales, deberán construir diagnósticos cualitativos respecto a los avances o retrocesos en la fase posfallo, que sirvan a los Jueces y Magistrados como insumos para tomar decisiones efectivas de cara al cumplimiento de sus fallos. Este diagnóstico se orientará a medir la percepción de los beneficiarios de restitución de tierras frente al cumplimiento de las órdenes de los fallos y a los avances en el goce efectivo de derechos. Para ello, desde un enfoque de acción sin daño y siempre que se adopten medidas que mitiguen los riesgos éticos, los Procuradores Judiciales pueden recurrir a:
  - ✓ **Encuestas o entrevistas semiestructuradas a las víctimas restituidas**
  - ✓ **Visitas a los predios**
  - ✓ **Estudios de caso emblemáticos**
- ✓ **Alerta de medición:** La Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y de Restitución de Tierras diseñará un instrumento de medición en clave de derechos que permita examinar los avances y

dificultades en el cumplimiento de las órdenes judiciales, el cual será utilizado por todos los Procuradores Judiciales para el seguimiento de la etapa posfallo del proceso de restitución de tierras. Este instrumento de medición, también en clave de acceso progresivo a derechos, contrastará los medios existentes, los medios a disposición de la garantía de derechos y los indicadores de goce efectivo de derechos.

# SISTEMA ARTICULAR PARA EL POSFALLO



## CONVENCIONES



COMUNIDADES INDÍGENAS



COMUNIDADES NEGRAS



COMUNIDADES CAMPESINAS



ESTADO



DELEGADA ASUNTOS AGRARIOS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

# SISTEMA ARTICULAR PARA EL POSFALLO

PGN - INFORMACIÓN



DESEMPEÑO INSTITUCIONAL



NO SECTORIAL



INMEDIACIÓN



REALIDAD DE LAS VICTIMAS



MESAS DE TRABAJO



VISITAS DIRECTAS Y CONCERTADAS

INDICADORES DE PROCESO DE CUMPLIMIENTO



INDICADORES CUANTITATIVOS

SUBJETIVO

INDICADORES CUALITATIVOS

OBJETIVO



MAPA DE NECESIDADES E INSATISFACCIÓN DE DERECHOS

## CONVENCIONES



COMUNIDADES INDÍGENAS



COMUNIDADES NEGRAS



COMUNIDADES CAMPESINOS



ESTADO



DELEGADA ASUNTOS AGRARIOS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

La Procuraduría está reformulando el modelo de intervención de la entidad en la etapa posfallo, de modo que la actuación de la PGN facilite la articulación entre las entidades con competencia en la ejecución de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras como paso previo y necesario para avanzar en la garantía y goce efectivo de derechos de la población restituida. Lo que se busca con el afianzamiento de la actuación preventiva en el posfallo es asegurar una intervención que contribuya a mejorar el desempeño institucional y los resultados basados en el criterio de goce efectivo de derechos, para que la actuación institucional sea valorada por su impacto en la transformación de la situación de vulnerabilidad e indefensión de las víctimas y no exclusivamente por el esfuerzo fiscal o las gestiones realizadas.

Para cumplir con este objetivo, se propone adelantar el seguimiento en dos dimensiones. Por un lado, recabando información desde las comunidades receptoras de la política, para lo cual se adelantarán ejercicios de captación de información en dos vías:

- a. Identificación de las condiciones perceptibles objetivamente sobre el cumplimiento de los fallos, lo cual exige adelantar visitas directas y concertadas con las comunidades a los territorios.
- b. Identificación de la percepción de las víctimas sobre el cumplimiento de las órdenes a través de ejercicios rigurosos de recolección de información para alimentar indicadores.

Por otro lado, se adelantarán ejercicios de recolección de información de las instituciones del Estado, tanto del nivel nacional como del ámbito local, cuya competencia y vinculación en el proceso posfallo es necesaria para que se puedan cumplir plenamente las órdenes contenidas en los fallos. En el desarrollo de esta estrategia, debería haber dos tipos de mesas técnicas de trabajo. En un primer momento, unas mesas de recolección de información dura de las entidades, y las siguientes deberían adelantar sus sesiones en territorio para que las medidas que se adopten puedan adecuarse cultural y territorialmente a las realidades de las víctimas generando intervenciones de mayor impacto.

En el marco de esta nueva estrategia se están diseñando indicadores de proceso, gestión y de cumplimiento, útiles para medir el avance de la política de restitución en clave de GED, los cuales serán el norte para la estructuración de la nueva actuación.

Los estándares de derecho internacional así como los indicadores de goce efectivo construidos por el Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas y por la Corte Constitucional en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) declarado para la población víctima de desplazamiento forzado, constituyen un insumo importante para la formulación de indicadores propios, ejercicio que se está desarrollando en mesas de trabajo con expertos altamente calificados en el marco de un Convenio con la cooperación suiza.

Esta nueva actuación de la PGN exige una labor mancomunada con el poder judicial, de manera que puedan alimentarse las estrategias ya diseñadas por jueces y magistrados para hacer seguimiento al posfallo y se abran nuevas rutas en un marco de intervención orientada al GED de las víctimas.

La batería de indicadores que permitirá implementar de manera completa la nueva estrategia de actuación de la PGN está en construcción. Sin embargo, en algunas regiones del país

procuradores judiciales han adelantado intervenciones orientadas a fortalecer la articulación institucional en el posfallo para avanzar en el cumplimiento de las sentencias.



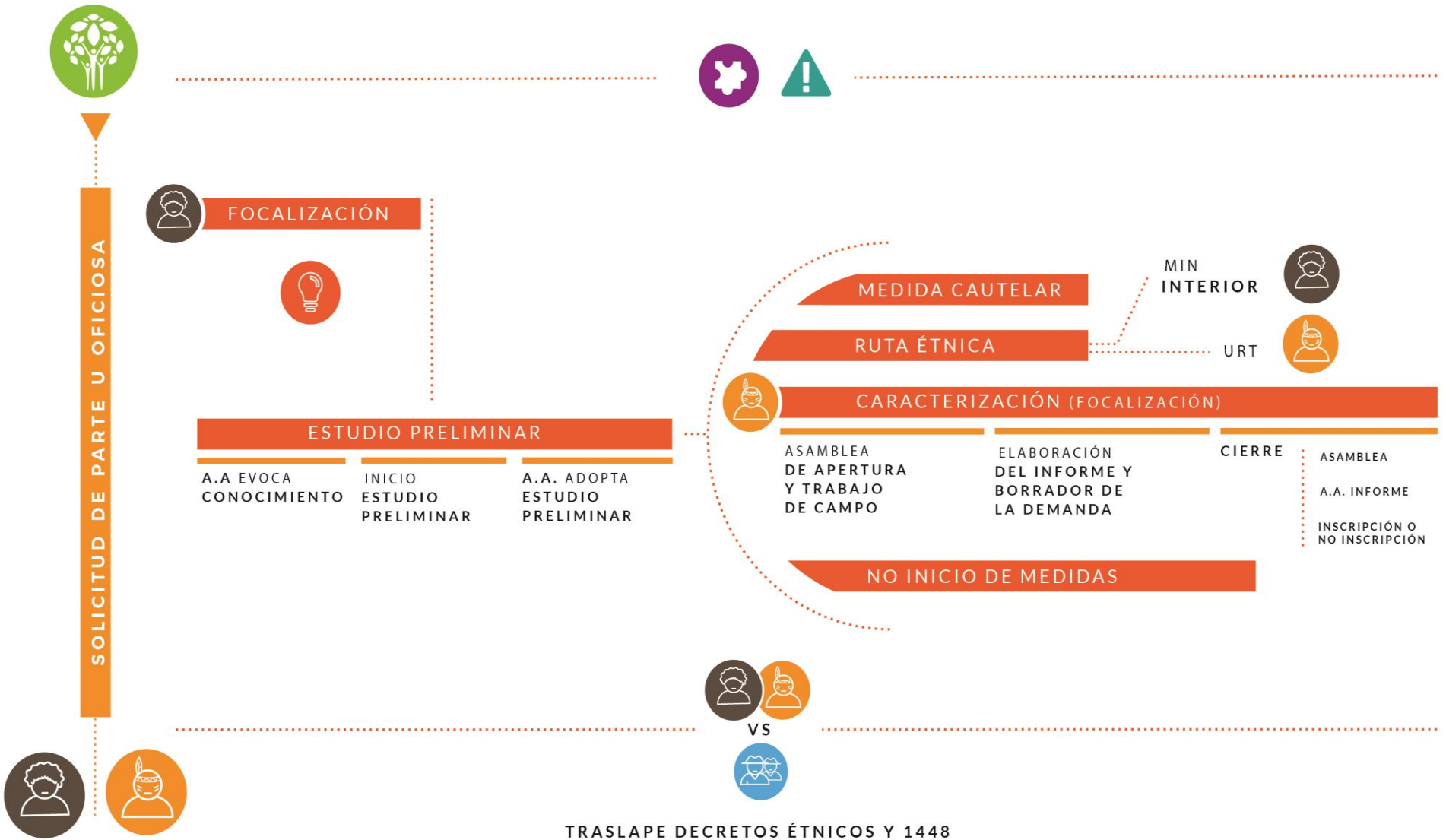
## 2. GUÍA PARA LOS PROCESOS DE RESTITUCIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES

El proceso de restitución de derechos territoriales para víctimas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas se encuentra normado en el Decreto – Ley 4633 de 2011 (en adelante DL 4633) y el de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras en el Decreto 4635 de 2011 (en adelante DL 4635). Si bien existen grandes similitudes entre ambos procesos, es importante reconocer su autonomía, sus diferencias y particularidades. Además, es clave recordar que no se trata de Decretos reglamentarios, sino de Decretos con fuerza de ley, que por tanto poseen el mismo estatus normativo que la Ley 1448 de 2011. A continuación se expondrán las diferentes etapas del proceso, atendiendo a los momentos clave para la intervención preventiva en cabeza de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios y Restitución de Tierras.


La restitución de derechos territoriales está contemplada en el Título VI del DL 4633 11 y en el Título V del DL 4635 de 2011. El primer Capítulo de cada uno de estos títulos define las tierras que son susceptibles de restitución en cada caso, en armonía con lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT adoptado mediante la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993, así como la jurisprudencia nacional sobre la materia. Asimismo, define el alcance de la restitución, los titulares de este derecho, contempla la gradualidad y focalización de los procesos y la posibilidad de que se produzca una acumulación procesal. También define las *afectaciones territoriales*, como aquellas que motivan la necesidad de iniciar un proceso de protección o restitución de derechos territoriales. Es importante señalar, que tales afectaciones pueden encontrarse asociadas directa o indirectamente al conflicto armado y a sus factores vinculados y subyacentes. Además, que los Decretos Leyes no abarcan una lista taxativa de las posibles afectaciones, aunque sí definen el despojo, el abandono y el confinamiento; también señalan que puede tratarse de otras formas de despojo del goce efectivo de derechos.


### ***Especificidad de los Decretos – Leyes 4633 y 4635 de 2011 y remisiones taxativas a la Ley 1448 de 2011 (Art. 111 D-L 4633 y 122 D-L 4635)***

- El proceso judicial de restitución de derechos territoriales se rige por lo previsto en los Decretos-Leyes 4633 y 4635 de 2011 y que solo es dado aplicar los artículos de la Ley 1448 de 2011 determinados por el Art. 111 del DL 4633 de 2011 y 122 del DL 4635 de 2011, a saber: el artículo, 79 excepto su parágrafo 2; los artículos 85 87, 88, 89, 90 parágrafos 1, 2 y 3; y los artículos 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 102.




**CONVENCIONES**


 ACTUACIÓN PREVENTIVA


 COMUNIDADES CAMPESINOS


 UNIDAD RESTITUCIÓN DE TIERRAS

 COMUNIDADES INDÍGENAS

 SEGUNDOS OCUPANTES

 COMUNIDADES NEGRAS

 ADECUACIÓN CULTURAL

 INTERPRETACIÓN JURÍDICA

## **2.1. ETAPA ADMINISTRATIVA**

### **2.1.1. ETAPA DE SOLICITUD, FOCALIZACIÓN Y ESTUDIOS PRELIMINARES (ARTS. 145, 147, 148 Y 149 DEL DL 4633 DE 2011, ARTS. 111, 113, 114, 115 DL 4635)**

Hay tres requisitos principales para acceder a la restitución:

a. Marco temporal de las afectaciones territoriales

Que las afectaciones a los derechos territoriales manifestadas en el abandono, despojo u otras formas de limitación al goce efectivo de derechos del territorio objeto de restitución se hayan generado por hechos posteriores al 1 de enero de 1991.

b. Relación directa o indirecta con el conflicto armado

Que dichas afectaciones estén relacionadas con el conflicto armado de manera directa o por factores vinculados o subyacentes a este.

c. Focalización y gradualidad

En el proceso de restitución de derechos territoriales étnicos, a diferencia de la Ley 1448 de 2011, no aplica el término ni la etapa de microfocalización, así como tampoco se someten los casos a un concepto de seguridad emitido por el CI2RT.

La restitución se aplica de forma gradual y progresiva, pues no es posible iniciar el proceso con todos los territorios étnicos de manera simultánea. Así, en el caso de los pueblos y comunidades indígenas, los criterios, zonas, casos, tiempos para la focalización deben definirse anualmente (Art. 145 DL 4633 de 2011) por la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT), con la Mesa Permanente de Concertación (en adelante MPC), teniendo en cuenta los parámetros enunciados por las siguientes fuentes:

- Jurisprudencia nacional e internacional
- Comunidades que hayan solicitado la ruta étnica de protección de derechos territoriales
- Grado de afectación
- Nivel de vulnerabilidad
- Condiciones de seguridad

Sin embargo, en la práctica la focalización de casos también se ha hecho por la URT con fundamento en otras instancias distintas a la concertación con la MPC, como pueden ser órdenes judiciales<sup>4</sup> de tutela o Autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, particularmente, los Autos 004 y 005 de 2009.

En cuanto a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales o palenqueras (en adelante CNARP), es importante atender a que actualmente no existe para estas una instancia equivalente a la Mesa Permanente de Concertación Indígena, de manera que en el caso de las comunidades CNARP, la norma advierte que la gradualidad y focalización dependerán de lo que determine el Gobierno Nacional (Art. 111, DL 4635).

De otro lado, es necesario advertir que el Decreto Ley 4633 de 2011 señala (Art. 145, párrafo) que, “mientras se define la gradualidad y focalización, la URT iniciará las medidas de restitución, con las comunidades que al momento de expedición de este decreto hayan presentado solicitudes de protección vía ruta étnica o de restitución, atendiendo a criterios de afectación, vulnerabilidad y condiciones de seguridad.”

Finalmente, hay que considerar, que las solicitudes de restitución pueden realizarse ante la Unidad de Restitución de Tierras de manera verbal o escrita, o ser remitidas a esa entidad través de los Centros Regionales de Atención y Reparación a Víctimas o de la Defensoría del Pueblo. En esos casos, la URT deberá estudiar el caso y decidir si procede su focalización, tras elaborar el estudio preliminar correspondiente.

#### **Alerta de intervención administrativa**

- ✓ Los procuradores judiciales con procesos de restitución étnica a cargo deberán solicitar a la URT el reporte total de las solicitudes de restitución o de medidas cautelares recibidas por la Dirección Territorial de la URT de su jurisdicción, en el que se indique: fecha de la solicitud, nombre de la comunidad, ubicación, número aproximado de familias, copia de los actos administrativos emitidos en cada caso y estado del proceso. A partir de ese inventario inicial, se deberá hacer un seguimiento trimestral de nuevas solicitudes, solicitudes oficiosas y del estado

---

<sup>4</sup> En razón a las dificultades que ha tenido la MPC para sesionar en relación con la focalización de territorios indígenas en los procesos de restitución de tierras, La Unidad de Restitución determinó que era necesario responder a la obligación constitucional y legal que le asiste de restituir los derechos territoriales, focalizando de oficio aquellos casos donde por la urgencia, necesidad de atención y/o solicitud de las autoridades de los territorios sujetos de la intervención, debe hacerse de manera inmediata, sin perjuicio de los casos que se focalicen en las sesiones de la MPC que se dispongan para ello.

general de todos los procesos de protección y restitución étnica en etapa administrativa.

- ✓ Solicitar anualmente las actas de acuerdos entre la MPC y la URT.
- ✓ Pedir anualmente a la URT el plan de territorios a focalizar de oficio o en cumplimiento de órdenes judiciales.
- ✓ Requerir anualmente al Ministerio del Interior para que convoque a la MPC para avanzar en el cumplimiento del DL 4633 de 2011.
- ✓ Una vez recibidas la información sobre los casos focalizados de oficio de parte de la URT, se recomienda hacer un control de legalidad de los actos administrativos proferidos hasta ese momento.

### **2.1.2. ETAPA DE SOCIALIZACIÓN DE LOS DECRETOS – LEYES 4633 Y 4635 DE 2011**

Para poder contar con el consentimiento de las comunidades y que estas conozcan el marco legal del proceso restitutivo y sus implicaciones, la Dirección de Asuntos Étnicos (en adelante DAE) de la Unidad de Restitución suele realizar un acercamiento previo a las comunidades étnicas, antes de intervenir en su territorio. Según el caso, este acercamiento puede producirse antes o después de que exista una solicitud de restitución formalmente radicada ante la URT, así como también, en comunidades focalizadas en los encuentros entre la URT y la MPC. En esos acercamientos, se socializa el Decreto-Ley aplicable al caso, así como las formas de protección del territorio contempladas y lo que implicaría la intervención de la URT. Si bien este espacio no está dirigido necesariamente a agotar una consulta formal, puede ocurrir que las comunidades, a través de sus autoridades, manifiesten su consentimiento respecto de la intervención de la URT, para que esta adelante estudios preliminares, los cuales podrían conducir a la necesidad de activar medidas de restitución o de protección territorial. Por tanto, si las afectaciones territoriales identificadas hasta este punto ya son suficientemente indicativas de que la restitución de derechos territoriales resulta exigible, este espacio puede aprovecharse incluso para avanzar en los acuerdos metodológicos sobre el posible desarrollo de la etapa de caracterización de afectaciones, en términos de las condiciones de la intervención institucional, la designación de facilitadores locales para acompañar las actividades de campo, asuntos de logística relativos al manejo del dinero y de los recursos necesarios para desarrollar el trabajo, entre otras.

#### **Acciones PGN**

- ✓ Acompañar los espacios de socialización de los Decretos Leyes con las comunidades étnicas.
- ✓ Emitir recomendaciones a partir de los espacios de socialización con las comunidades étnicas.
- ✓ Registrar los acuerdos metodológicos cuando se den en esta instancia.

- ✓ Si no hay acuerdo sobre iniciar un proceso de caracterización de afectaciones territoriales, analizar las causas y hacer recomendaciones o requerimientos a otras entidades que puedan intervenir para garantizar el goce efectivo de derechos de las comunidades o pueblos étnicos.

### **2.1.3. ESTUDIOS PRELIMINARES**

Tras el recibo de la solicitud de parte, la URT cuenta con 3 días para producir un acto administrativo mediante el cual avoca conocimiento del caso y da apertura a la etapa de estudios preliminares. Durante esta etapa se dispondrá a recabar información de parte de diferentes entidades en materia predial, de contexto de conflicto, ambiental, etc. y contará con 30 días en el caso de los procesos indígenas y 2 meses en el caso de comunidades negras, para proferir el acto administrativo que adopta el estudio preliminar.

#### **Alerta de intervención cuando avoca e inicia estudio preliminar**

- ✓ Solicitar a la URT que informe a la PGN cuando sea necesario coadyuvar el requerimiento de información para adelantar estudios preliminares, especialmente cuando las entidades requeridas superen el término concedido para el envío de información.
- ✓ Exhortar a la URT para que antes de proferir el acto administrativo que adopta los estudios preliminares, verifique posibles traslapes con solicitudes individuales de restitución de tierras en el territorio étnico en cuestión, así como presencia de población no étnica.
- ✓ Control de legalidad del acto administrativo por el cual se adopta el estudio preliminar, en aras de identificar posibles errores, advertir una ruta inadecuada, o sugerir la adopción de nuevas medidas de protección territorial.

### **2.1.4. CARACTERIZACIÓN DE AFECTACIONES TERRITORIALES**

#### **2.1.4.1 Asamblea de apertura de caracterización e inicio de trabajo de campo**

Se trata de la etapa en la cual un equipo interdisciplinario integrado por profesionales y técnicos de la URT (abogados, antropólogos, profesionales ambientales, topógrafos) o en algunos casos, contratistas financiados por organismos de cooperación internacional con apoyo de la URT, se disponen a hacer un primer trabajo de campo exhaustivo, de duración aproximada de una semana a quince días, dependiendo de la complejidad del caso y de la extensión del territorio. Esta etapa tiene inicio formal a través de una *asamblea de apertura de caracterización de afectaciones territoriales*, que debe contar con el aval y la presencia de las autoridades tradicionales, así como garantizar la traducción simultánea a la lengua propia de la

comunidad, particularmente en los casos de los pueblos indígenas que conservan una o varias lenguas propias. En esta asamblea se hacen importantes acuerdos metodológicos sobre las actividades dirigidas a construir el informe de caracterización, tales como las áreas del territorio a recorrer, los tiempos en que se recogerá la información, las personas de la comunidad que servirán de facilitadores, el tipo de información que se va a recabar, los lugares autorizados por la comunidad para que el equipo técnico pernocte, entre otras. Luego de la asamblea, normalmente se da inicio a la recolección de pruebas en campo, al tiempo que, desde la oficina territorial y el nivel central, se requiere información adicional de entidades públicas.

Durante este primer trabajo de campo es posible que la URT identifique conflictos intraétnicos (entre comunidades de un mismo pueblo indígena o al interior de un mismo Consejo Comunitario) o interétnicos (entre comunidades indígenas y comunidades negras). Esta labor constituye uno de los elementos de los que debe dar cuenta el Informe de caracterización de afectaciones. En ese caso, los términos de la caracterización se suspenderán por 60 días, prorrogables por una sola vez. Durante este término la URT deberá servir de facilitadora para que las comunidades resuelvan, con arreglo a sus estructuras propias de gobierno, las controversias en cuestión. De no ser posible su resolución, será el juez quien a su turno dirima las controversias.

Entre las principales actividades para recabar información en campo, dirigidas a recoger pruebas sociales, se encuentran las siguientes:

- Recorridos por el territorio
- Grupos focales
- Cartografía Social
- Líneas del tiempo
- Entrevistas con actores clave de la comunidad o de la institucionalidad local
- Recolección información de afectaciones y daños
- Recolección de información sobre posibles conflictos intra o interétnicos

### **Acciones PGN**

- ✓ Alerta de garantía de derechos: la PGN debe acompañar la etapa de caracterización, en particular, sería conveniente hacer presencia en la Asamblea de apertura, en la que se validan los acuerdos metodológicos para la intervención de la URT, tales como los principios que rigen los Decretos-Leyes, los acuerdos de seguridad y protección, el tipo de actividades de recolección de pruebas sociales, entre otros.

- ✓ Alerta de revisión: como resultado de la asamblea se eleva un acta, que servirá como memoria de los acuerdos realizados en esta instancia.
- ✓ Alerta de garantía de derechos: en caso de identificar posibles conflictos intra o interétnicos, la URT tendrá que concertar espacios para que las comunidades, a través de sus autoridades, los resuelvan. Cuando esto no sea posible, será el juez quien lo defina en el fallo. Se recomienda la participación de la PGN en estos espacios.

#### **2.1.4.2 Identificación de ocupantes no étnicos**

Uno de los elementos de la caracterización de afectaciones es la “relación detallada de los predios y bienes en cabeza de terceros ocupantes y oposiciones” (Numeral 6, art. 119 D-L 4635 y art. 154 D-L 4633). Sin embargo, a lo largo de los últimos años se han presentado conflictos territoriales en el marco de los procesos de restitución iniciados en territorios étnicos en donde hay presencia de pobladores colonos o campesinos. Esto ha requerido de parte de la URT ir más allá de la mera relación fáctica de predios, bienes y oposiciones, para promover jornadas de socialización de las normas con la población no étnica que se encuentra en territorios étnicos sobre los que se adelanta algún proceso restitutivo y aclararles, por ejemplo, que la etapa administrativa no tiene carácter contencioso. Para algunos casos, la URT ha diseñado un instrumento de recolección de información sobre la población campesina presente en territorios étnicos objeto de restitución, para dar cuenta de su momento de llegada al territorio, su relación jurídica con este, sus condiciones de vida actual, así como para identificar si se trata de población vulnerable, víctima, o de sujetos de especial protección constitucional. Lo anterior, para poder aportar la información más completa posible al juez de conocimiento, en aras de que este pueda fallar en derecho con la mayor cantidad de elementos de juicio.

#### **Acciones PGN**

- ✓ Alerta de recomendación: solicitar a la URT que vincule a la PGN para que participe en la construcción del informe de caracterización de afectaciones, según el Parágrafo 2 del Artículo 119 DL 4635 y 154 DL 4633.
- ✓ Alerta de recomendación: pedir a la URT que identifique los ocupantes vulnerables (no étnicos) en el territorio y articule acciones con la Defensoría del Pueblo para garantizarles sus derechos.
- ✓ Alerta de articulación institucional: apoyar a la URT para que las instituciones requeridas aporten la información necesaria para que el informe de caracterización pueda cumplir con los elementos señalados en el Artículo 119 DL 4635 y 154 DL 4633 de 2011.
- ✓ Alerta de recomendación: Acompañar, como Ministerio Público, las jornadas de caracterización de ocupantes no étnicos.



#### **2.1.4.3 Etapa de elaboración y consolidación del informe, formulación de borrador de demanda y asamblea de validación y cierre de caracterización de afectaciones**

La URT consolida el informe de caracterización a partir de la información recogida en campo y a través de fuentes documentales. Al mismo tiempo, proyecta el borrador de demanda de restitución, el cual debe recoger las principales afectaciones territoriales y las pretensiones del caso. Esta información debe ser socializada y validada con la comunidad y sus autoridades propias en la *asamblea de cierre de caracterización*. En caso de que haya desacuerdos entre la URT y la comunidad, esta podrá solicitarle la ampliación o corrección de la caracterización, lo cual deberá ser evaluado por la URT en el término de los treinta (30) días hábiles siguientes.

##### **Acciones PGN**

- ✓ Alerta de recomendación: es importante que la PGN asista a la asamblea de cierre de caracterización, para que acompañe la socialización del informe final de caracterización y la validación de las pretensiones de la demanda con la comunidad, pues ese acuerdo deberá respetarse por la URT en los documentos finalmente presentados ante el juez. Además, es el sustento para que la URT pueda emitir el acto administrativo de adopción del informe de caracterización de afectaciones y finalmente la Resolución de inscripción del territorio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF.

#### **2.1.4.4 Resolución de inscripción o de no inscripción del territorio en el Registro de Tierras Presuntamente Despojadas y Abandonadas Forzosamente RTDAF**

Teniendo en cuenta que la inscripción en el RTDAF es requisito de procedibilidad para radicar la demanda de restitución ante el juez de competencia (Art. 120 DL 4635, art. 156 DL 4633), los procuradores judiciales deberán atender a lo siguiente:

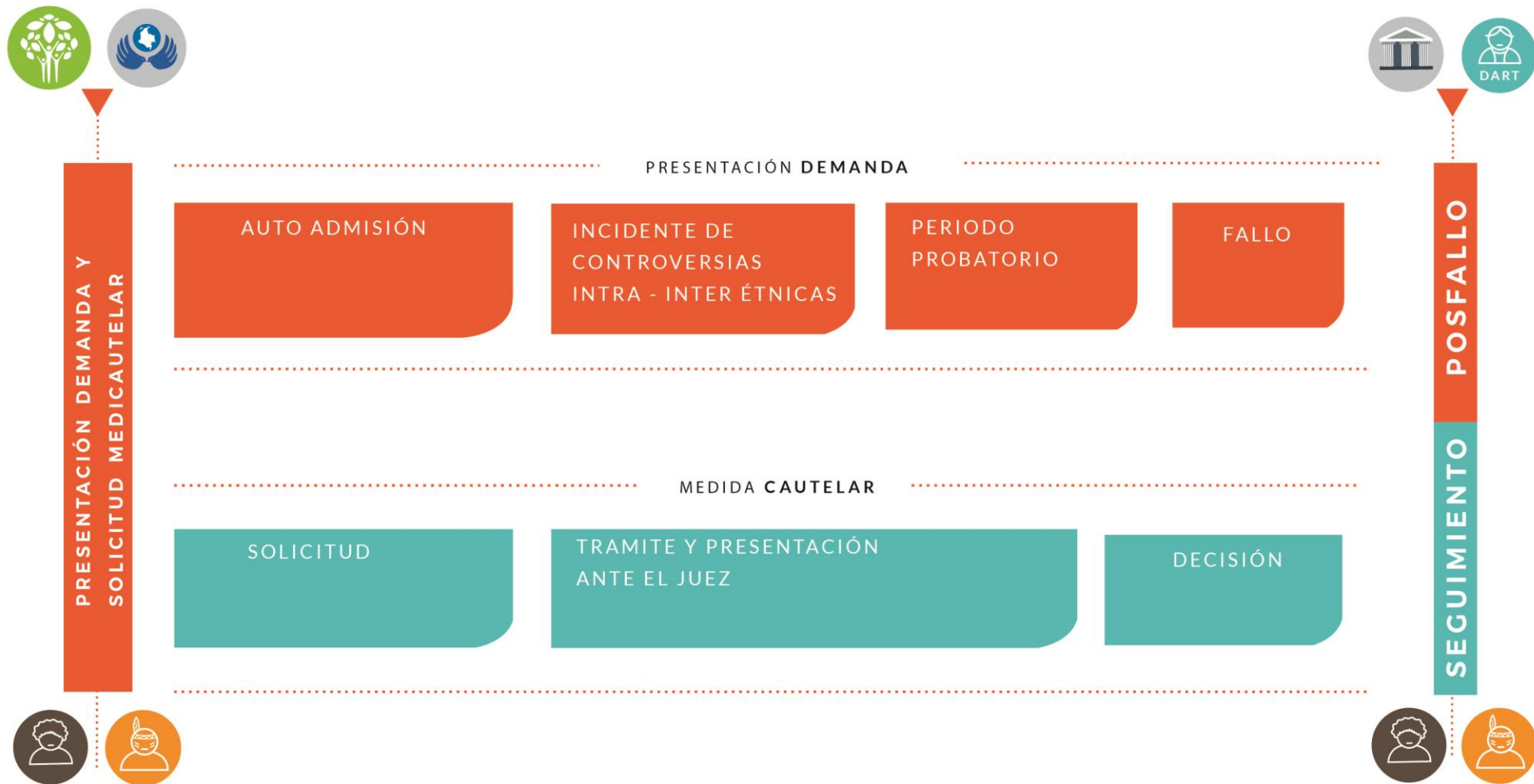
##### **Acciones PGN**

- ✓ Alerta de recomendación: analizar los motivos de la negativa de inscripción cuando ocurra, (Art. 121 DL 4635 y art. 157 DL 4633) y en caso de que no se encuentren suficientemente sustentados, articularse con la Defensoría del Pueblo para demandar dicho acto administrativo ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el territorio, que se resolverá en un término de 2 meses. El procurador judicial velará por el cumplimiento de este plazo y conceptuará en el proceso según el caso.
- ✓ Recomendar la presentación de la demanda, cuando se haya producido el ingreso del territorio en el RTDAF y la URT no haya presentado la demanda, transcurrido el término de 60 días que otorga el art. 160 del DL 4633 y de 30 días en el caso del art. 124 del DL 4635.

## **2.2. ETAPA JUDICIAL**

El proceso judicial en casos de restitución de derechos territoriales tiene especificidades que lo diferencian radicalmente del proceso de restitución de tierras, y que obedecen a las coyunturas que previó el legislados para estos casos.

# ETAPA JUDICIAL



## CONVENCIONES



COMUNIDADES INDÍGENAS



COMUNIDADES NEGRAS



ESTADO



DELEGADA ASUNTOS AGRARIOS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS



UNIDAD RESTITUCIÓN DE TIERRAS

## 2.2.1 PRESENTACIÓN Y ADMISIÓN DE LA DEMANDA

### Alertas

- ✓ Término para la presentación: los procuradores judiciales deberán tener conocimiento de los procesos que ha inscrito la URT en el RTDAF y hacer control del cumplimiento del plazo de treinta (30) (Art. 124 DL 4635) o sesenta (60) días (Art. 160 DL 4633) con que cuentan la URT o la Defensoría del Pueblo a partir del registro en el RTDAF para radicar la demanda. Por tanto, deberán solicitar a la URT trimestralmente, los casos registrados que no hayan iniciado demanda y conocer la fecha de registro. Para el caso de comunidades indígenas (Art. 160 DL 4633), la demanda también podrá ser presentada por las comunidades mismas o sus organizaciones representativas, si aquellas las delegan, en cualquier tiempo.
- ✓ Término para la admisión: el juez contará con 15 días calendario para dictar auto admisorio, una vez radicada la demanda y verificada la existencia del requisito de procedibilidad (inscripción en el registro RTDAF). Los procuradores judiciales deberán velar porque este término sea respetado por los jueces.
- ✓ Tras la admisión de la demanda, el procurador judicial debe hacer un control de legalidad del acto admisorio y del contenido de la solicitud, con el fin de evitar inadmisiones. Para ello, deberá verificar el contenido de la demanda dispuesto por los artículos 161 del DL 4633 y 125 del DL 4635. Así mismo, deberá constatar que la demanda recoja los aspectos validados con la comunidad durante todo el proceso y particularmente, los acuerdos realizados con las autoridades sobre las pretensiones de la solicitud de restitución, en la asamblea de cierre de caracterización.

## 2.2.2 INCIDENTE DE CONCILIACIÓN PARA CONTROVERSIAS INTRA O INTERÉTNICAS QUE NO HAYAN SIDO RESUELTAS DURANTE LA ETAPA ADMINISTRATIVA (ARTS. 131 A 135 DL 4635 Y ARTS. 169 A 171 DL 4633 DE 2011)

### Alertas

- ✓ **Alerta de garantía de derechos:** en el caso de haberse identificado controversias intra o interétnicas sobre pretensiones territoriales y que estas no se hayan resuelto durante la etapa administrativa, la demanda deberá solicitar un incidente de conciliación. En ese caso, el procurador judicial recomendará al juez que vincule al Ministerio Público para que acompañe el incidente, teniendo en cuenta que no le son aplicables las normas ordinarias de conciliación, sino únicamente lo dispuesto en los Decretos Leyes 4633 y 4635.

## **2.2.3 PERIODO PROBATORIO**

### **Acciones PGN**

- ✓ Advertencia: durante el periodo probatorio, el Ministerio Público deberá intervenir de manera activa, solicitando las pruebas que se consideren conducentes, pertinentes y oportunas y garantizar el debido proceso para las partes intervinientes.
- ✓ Advertencia: los procuradores judiciales deberán asistir a todas las diligencias testimoniales, de interrogatorios, que dispongan los jueces y magistrados, así como a las inspecciones judiciales.
- ✓ Advertencia: al momento de emitir su concepto, los procuradores judiciales deberán hacer un especial seguimiento a la aplicabilidad de las presunciones de derecho (Art. 127 DL 4635 y art. 163 DL 4633) y legales (Art. 128 DL 4635 y art. 164 DL 4633 de 2011) y solicitarlas en caso de que el accionante las haya omitido.
- ✓ Advertencia: la Procuraduría debe coadyuvar durante la etapa probatoria, haciendo seguimiento a la entrega oportuna de la solicitud de pruebas que hagan jueces y magistrados.
- ✓ Una vez terminada la fase probatoria y los alegatos, los procuradores judiciales deberán conceptuar y estar alerta para que el juez no se demore excesivamente en proferir sentencia y recomendar que agilice el fallo.

## **2.2.4 FALLO**

### **Acciones PGN**

- ✓ Alerta de recomendación: los procuradores judiciales deben estar atentos a que el contenido del fallo sea acorde a lo dispuesto en los artículos 130 del DL 4635 o 166 del DL 4633 de 2011, según el caso. Si en el fallo el juez o magistrado omitió pronunciarse sobre alguna pretensión o si existiera algún vacío, se solicitará una adición, modificación o aclaración.
- ✓ Alerta de garantía de derechos: en el caso en que se determine la imposibilidad de restituir y por tanto el juez ordene la reubicación definitiva de la comunidad, el procurador judicial deberá recomendar que, conforme a lo previsto por el capítulo de retornos y reubicaciones de cada Decreto-Ley, se verifique la ocurrencia de las razones del Artículo 97 de la Ley 1448 y que se agote el mecanismo para obtener el consentimiento previo, libre e informado, de acuerdo con lo previsto en el Art. 16 del Convenio 169 de la OIT y demás disposiciones legales y jurisprudenciales.
- ✓ Los Procuradores judiciales deberán revisar que las órdenes se dirijan efectivamente a las entidades con competencia para hacerlas cumplir.

- ✓ Intervenir en el recurso de revisión ante la Sala Civil de la Corte Suprema o el de consulta cuando quien niegue la restitución sea el juzgado, para que el proceso vaya al Tribunal.

## **2.3. SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES (ARTS. 116, 117 DL 4635 Y ARTS. 151 Y 152 DL-4633 DE 2011).**

### **2.3.1 LAS MEDIDAS CAUTELARES PUEDEN SER SOLICITADAS CUANDO EL MINISTERIO PÚBLICO ADVIERTA LA GRAVEDAD O URGENCIA EN LA VULNERACIÓN DE DERECHOS TERRITORIALES:**

#### **Alertas**

- ✓ Urge diseñar una estrategia conjunta con la Defensoría del Pueblo, para elevar la solicitud de medidas cautelares al juez de restitución de tierras.
- ✓ Alerta de recomendación: debe promoverse una articulación con la Defensoría del Pueblo, a través de mesas bimensuales de apoyo intrainstitucional del Ministerio Público, para viabilizar medidas cautelares.
- ✓ Alerta de notificación: con respecto a la URT y la Defensoría, se les debe pedir que cuando las comunidades soliciten medidas cautelares, lo informen al Ministerio Público. Cuando una solicitud de medida cautelar sea presentada, esta debe ser igualmente notificada, sea que niegue o conceda la medida cautelar.
- ✓ Realizar el respectivo control de legalidad e intervenir conceptuando y/o reponiendo según el caso.
- ✓ Alerta de recomendación: Si la URT o la DP no tramitan la medida cautelar en 10 días hábiles contados a partir de la petición, deben tenerse en cuenta las sanciones disciplinarias a que haya lugar, (Parágrafo art. 116 DL 4635 y parágrafo art. 151 DL 4633 de 2011).
- ✓ Solicitar la práctica de pruebas que estén en riesgo de desaparecer o perder su valor probatorio.
- ✓ Sistemáticamente debería recomendarse antes de iniciar la etapa probatoria que el juez decreta un testimonio de las autoridades étnicas de la comunidad y practique esa prueba en territorio. Igualmente, el testimonio de otras autoridades administrativas locales, podrá recomendarse que se practique in situ en el territorio.
- ✓ Si en concepto del procurador judicial la etapa probatoria del procedimiento de medidas cautelares está significando una dilación indebida deberá pedirle al juez celeridad. Si supera el término legal de 30 días el Procurador Judicial debe radicar un memorial recordando el carácter urgente de las medidas y si el juez en 30 días más no ha resuelto, compulsar copias al Consejo Superior de la Judicatura.

- ✓ En el caso de que se solicite consulta previa como una de las órdenes, hacer seguimiento a ese proceso o solicitar esa pretensión si no fue incluida, cuando se considere pertinente.

### **2.3.2 AUTO QUE NIEGA LA MEDIDA CAUTELAR**

#### **Alertas**

- ✓ Alerta de revisión: Cuando el juez niegue la solicitud de medidas, coadyuvar o presentar recurso de reposición y en subsidio apelación dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del auto. Estos recursos deberán resolverse en el término de diez (10) días hábiles.

### **2.3.3 AUTO QUE CONCEDE LA MEDIDA CAUTELAR**

Según lo estipulan ambos Decretos Leyes, el juez dirigirá órdenes a través del Auto que decreta la medida cautelar a Catastro, ORIP, ANLA, CAR, más las demás que considere pertinente, así como órdenes a otros despachos judiciales mediante las cuales se les ordene suspender procesos en curso que puedan afectar el territorio étnico.

Una de las falencias más graves para el cumplimiento de las órdenes derivadas de las medidas cautelares, es la falta de estandarización del proceso de seguimiento. En consecuencia, se deben tener en cuenta las siguientes alertas y adelantar las siguientes acciones:

#### **Alertas**

- ✓ Advertencia de articulación institucional: Requerir a las entidades y preparar informes cualitativos para el presentar ante el juez cuando se citen audiencias de seguimiento y acompañar o liderar las mesas interinstitucionales de seguimiento.
- ✓ Advertencia de revisión: Los Procuradores Judiciales deben revisar el auto que ordena las medidas cautelares, para solicitar la aclaración, corrección o adición de la medida cautelar cuando lo estimen pertinente.
- ✓ Promover acciones conjuntas con otras Delegadas, dependiendo del alcance de las órdenes (infancia, víctimas, grupo étnico DDHH, ambiental, etc)
- ✓ Alerta de garantía de derechos: Realizar verificaciones en terreno para comprobar con las comunidades los avances informados por las entidades ordenadas.

### 3. POSFALLO

En el proceso de restitución de derechos territoriales de pueblos étnicos se seguirán las mismas metodologías generales planteadas en el marco de la función articular para el posfallo. Sin embargo existen recomendaciones especiales debido a las características específicas y sustanciales de estos procesos.

#### Acciones PGN

- ✓ Advertencia de recomendación: una vez se publique el fallo, los procuradores judiciales estarán atentos a que la URT lidere una socialización del mismo con la comunidad y el Ministerio Público, que sea respetuosa de la lengua y de las autoridades propias. Los procuradores judiciales podrán recomendar que se socialice el fallo en el territorio étnico, con la presencia del juez y de las entidades ordenadas, para que en esa instancia se solicite la complementación o corrección de las órdenes si hubiera lugar a ello.
- ✓ Advertencia de recomendación: Preparar diagnósticos cualitativos con enfoque diferencial étnico, que le sirvan de insumo al juez o magistrado para las audiencias de seguimiento y acompañarlas.
- ✓ Advertencia de articulación institucional: advertir y acompañar situaciones donde existan dificultades de concertación entre las comunidades étnicas y las entidades, para la materialización de las órdenes. Tener en cuenta si la imposibilidad de actuar de una entidad frente a alguna de las órdenes se remite a una falta de competencia o de capacidad real de las entidades, y no desconocer la autonomía que tienen los pueblos y sus autoridades para decidir sobre las intervenciones institucionales en sus territorios.
- ✓ El Ministerio Público debe velar porque se respete el enfoque ético de la acción sin daño, que no se genere duplicidad en las acciones institucionales, y que estas respeten el enfoque diferencial étnico a la hora de llevar la oferta institucional y concertarla con las comunidades, para que sus acciones no generen una posible revictimización.
- ✓ Advertencia de garantía de derechos: los procuradores judiciales deberán estar alerta e intervenir preventivamente para que las entidades ordenadas respondan de manera integral y no parcial, que concierten la oferta institucional con las comunidades, que se articulen con otras instituciones que hayan intervenido previamente en el territorio para comprender el contexto y que las acciones propuestas atiendan al principio de la reparación transformadora, garantizando planes y proyectos de largo alcance y no simplemente una respuesta provisional que redunde en el asistencialismo.
- ✓ Advertencia de recomendación: en ejercicio de la competencia preventiva y disciplinaria, dar a conocer a las comunidades étnicas el principio de co-responsabilidad que permea el cumplimiento y materialización de las órdenes judiciales, buscando superar el asistencialismo al que se han visto sometidas las comunidades y que ha generado graves daños a su cultura. La corresponsabilidad tiene respaldo en los



artículos 330 y 246 de la Constitución y reconoce tanto los derechos como obligaciones en el ejercicio del gobierno propio y la jurisdicción propia.

- ✓ Alerta de verificación de condiciones del territorio: de ocurrir el evento previsto por el art. 166 numeral 4 DL 4633 o literal c) art. 166 DL 4635, esto es, que el juez ordene el retorno de la comunidad al territorio restituido, el procurador recomendará que previo a la toma de cualquier decisión de carácter administrativo o judicial, se realice una inspección judicial al lugar donde se encuentre asentada la población de manera transitoria, así como al lugar del retorno. Con el fin de evitar la posible vulneración de derechos de las comunidades retornadas y/o de quienes se encuentren al momento de la entrega en el territorio, es necesario que el Ministerio Público, entendido como Defensoría y Procuraduría asista a esta diligencia.