

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

INFORME DE LA 5ª SESIÓN COMISIÓN LEGAL DE SEGUIMIENTO A LA LEY 1448 DE 2011

Fecha: 14 de septiembre de 2011

Principales temas abordados en la sesión:

- Avances de la Superintendencia de Notariado y Registro en el programa de restitución de tierras
- Propuesta para la creación de una Superintendencia Delegada para la Restitución de Tierras
- Estudio de denuncias relacionadas con casos de despojo y medidas correctivas adoptadas por la Superintendencia de Notariado y Registro
- Figuras jurídicas que favorecen y perpetúan el despojo de tierras
- Propuestas para prevenir fraudes en los registros catastrales
- Otras instituciones que tienen responsabilidad en el programa de restitución y que deben ser vinculadas al proceso de reglamentación
- Avances en el INCODER en la reglamentación de la Ley de Víctimas y Restitución
- Proyectos productivos y desarrollo rural en tierras restituidas
- Denuncia de problemas de seguridad de víctimas y organizaciones de víctimas y falencias en los estudios de riesgo
- Aportes de la experiencia de la CNRR al proceso de restitución: metodología de focalización, priorización, restablecimiento económico y participación
- Problemas en la coordinación interinstitucional

Miembros de la comisión:

SENADORES	CÁMARA DE REPRESENTANTES
JUAN F. CRISTO (COORDINADOR) (PL)	GUILLERMO A. RIVERA (PL)
EDUARDO ENRIQUEZ MAYA (PC)	OSCAR FERNANDO BRAVO (PC)
ROY LEONARDO BARRERAS (PU)	BERNER ZAMBRANO (PU)
JORGE E. LONDOÑO (PV)	HERNANDO ALFONSO PRADA (PV)
LUIS C. AVELLANEDA (PDA)	GERMAN NAVAS TALERO (PDA)
HEMEL HURTATO A (PIN)	FERNANDO DE LA PEÑA (PIN)
	JORGE ROZO (PCR)

Funcionarios, delegados de instituciones, personalidades y representantes de la sociedad civil que participaron en la sesión:

1. Jorge Enrique Vélez, Superintendente de Notariado y Registro
2. Juan Manuel Ospina, Director del INCODER
3. Ana Teresa Bernal, Comisionada por la sociedad civil de la CNRR
4. Patricia Buriticá, Comisionada por la sociedad civil de la CNRR

Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Resalta que la sesión es una oportunidad importante para que los miembros de la Comisión intercambien opiniones e información sobre el tema de la restitución de tierras y manifiesta que transmitirá a la Comisión varias inquietudes recogidas en reuniones realizadas con organizaciones de víctimas.

Intervención de Jorge Enrique Vélez, Superintendente de Notariado y Registro:

Afirma que la restitución de tierras es un reto que el Gobierno Nacional asumió. Indica que mientras el Congreso avanzaba en la elaboración de la Ley de Víctimas, la institución había empezado a prepararse para asumir sus respectivas obligaciones. Informa que desde el 27 de diciembre de 2010 se creó un grupo adscrito al despacho de la Superintendencia y se buscaron personas que conocieran a profundidad el tema de tierras. Explica que se conformaron tres equipos encargados de temas específicos, así: 1. Estudios especiales, 2. Ruta para restituciones colectivas e individuales, y 3. Atención a población vulnerable.

Reconoce que se presentaron problemas en la Superintendencia con algunos notarios, registradores y otras instituciones del Estado. Afirmó que la Superintendencia tiene a disposición toda la información pertinente sobre la historia de la tierra en Colombia. Propuso la creación dentro del capítulo de restitución de la Ley 1448 de 2011 de una Superintendencia Delegada para la Restitución de Tierras de carácter transitorio que funcione durante la implementación del programa de restitución. Dicha institución tendría como fin aislar a un grupo de registradores de los manejos irregulares que se han presentado en el pasado. Informa que dicha propuesta ya se radicó en Planeación y que está pendiente el visto bueno del Ministerio de Hacienda. Indica que se creó un nuevo grupo conformado por contratistas de la Procuraduría especializados en el tema de tierras.

Señala que junto con el Procurador General de la Nación (específicamente la Procuraduría Delegada de Tierras), la Contraloría General y la Fiscalía diseñaron una política coordinada de actuación. En relación con la Casa de Tierras, explica que están trabajando con los fiscales de la Unidad Nacional de Justicia y Paz para examinar el tipo de bienes que las personas sometidas a estos procesos han entregado.

Informa que la Superintendencia inició tres diagnósticos fundamentales, a saber: Montes de María, Turbo y San Martín. En relación con Turbo, indica que durante 15 días estudiaron en detalle el estado de algunas denuncias y cita el ejemplo del Fondo Ganadero de Córdoba. En relación con San Martín asegura que hubo un despojo significativo de tierras y que ya se están tomando correctivos, como la intervención de la oficina local y la detención del registrador encargado. Asimismo, informa que en el caso del Carmen de Bolívar se destituyó a la registradora.

A propósito del caso de Curvaradó y Jiguamiandó señala que el proceso de registros ya finalizó y que están atentos de los resultados del censo a cargo del Ministerio del Interior para determinar quiénes deben ser beneficiarios de la restitución de tierras.

Alude al trabajo realizado por la Corporación Nuevo Arco Iris y Naciones Unidas a propósito del despojo de tierras y explica que están teniendo en cuenta los resultados de dichas investigaciones. Considera que la revelación de información específica sobre el despojo es importante para restablecer la confianza de los ciudadanos y para el efectivo trabajo de los jueces agrarios.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Sobre el trabajo que adelanta la Superintendencia, recuerda que en Urabá se despojaron 1400 predios correspondientes a 41.900 hectáreas de las cuales sólo se ha estudiado el 30% de los casos. En consecuencia, se decidió el traslado de la oficina de Cañas Gordas a Apartadó para investigar denuncias existentes en Chigorodó, Apartadó y parte de Mutatá y la automatización de los servicios de la oficina de Dabeiba.

Señala que al inicio de la gestión se trató el caso de Puerto Lopez (Meta) y casos de falsa tradición mediante los cuales se usurparon 28.900 hectáreas de baldíos de la nación en Puerto Gaitán (Meta). Igualmente se refiere a casos de falsa tradición en San Martín (Meta) y al hurto de bienes en manos de la Dirección de Estupefacientes, del INCORA y del INCODER.

El Superintendente expresó su preocupación por la actuación de algunos jueces de paz. Expone el ejemplo de algunos predios en Barú e indica que los jueces de paz citan a las partes en disputa y deciden a quién adjudicar el bien. Advierte que dichos funcionarios no tienen competencia ni jurisdicción para atender estos casos, los cuales corresponden a jueces de la República ubicados en Barranquilla.

Continúa con el tema del RUPTA e indica que 42.405 predios que representan 2.378.000 hectáreas se encuentran en protección individual mientras que 77.353 predios, que representan 4.750.000 hectáreas se encuentran en protección colectiva.

Informa que están realizando un estudio con la Oficina de Registro de Marinilla la cual tiene gran incidencia en zonas particularmente afectadas por el conflicto como San Carlos, San Francisco, Cocorná, San Luis, Puerto Triunfo y parte de Magdalena Medio. En estas zonas, explica, se están revisando las resoluciones expedidas durante los últimos 20 años por el INCORA y el INCODER, así como el cumplimiento de los requisitos de las unidades agrícolas familiares y de los temas de protección colectiva. Sin embargo, advierte que los dueños no presentan reclamaciones y que los predios siguen abandonados por lo que, asegura, indagarán por el estado de los respectivos registros.

Se refiere al caso de Norte de Santander en donde ha habido múltiples casos de despojo a campesinos y de robo de tierras al Estado colombiano. Indica que instalaron una brigada en Ocaña y 6 funcionarios permanentes en Cúcuta. Advierte que revisarán los casos de ventas masivas, casos de adjudicación por parte del INCORA e INCODER, medidas de protección, mejoras en folios y extinciones de dominio. Informa que las mismas actividades se realizarán en Ocaña y Convención. Explica que en Pacho recibieron una denuncia en donde se alega que las tierras entregadas a la Dirección de Estupefacientes ya registran la misma extensión de antes.

Señala dos temas que considera fundamentales. En primer lugar se refiere a la figura jurídica de venta de cosa ajena y sugiere que se haga un análisis de la pertinencia y legalidad de esta institución, pues esto ha facilitado el despojo en el caso colombiano. En segundo lugar, alude a las medidas adoptadas para evitar casos de suplantación y estafa. Así, informa que acordó con el Registrador que toda la información disponible para la actualización de cédulas y tarjetas de identidad se cruce con la información de la Superintendencia de Notariado y Registro de forma que se conozca en las diferentes notarías. Con esto, esperan que para el próximo año, en cualquier trámite que se haga en Colombia de venta de bienes inmuebles, la escritura contenga la foto de la persona y su identificación biométrica.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Resalta la importancia de la bancarización de todas las transacciones sobre la tierra. Uno de los problemas existentes en relación con el avalúo catastral es que los avalúos registrados no representan ni el 10 % del valor real de los predios. La bancarización exigiría que cualquier movimiento o transacción de tierra se haga a través de los bancos y así evitar el lavado de activos y el testaferrato.

Propone que el tema de las falsas tradiciones se discuta en el Congreso. Explica que el robo de tierras en Colombia se hizo a través de la aclaración de linderos y de las falsas tradiciones y advierte que éstas últimas son el principal medio de despojo. Al respecto informa que se trabajó con el Ministro del Interior para presentar un proyecto de Estatuto Registral. Resalta la importancia de contar con un registro bien estructurado de baldíos, con la modernización de medios electrónicos y la simplificación de trámites para el éxito del proceso de restitución.

Destaca la necesidad de realizar un trabajo masivo de registro de títulos en Colombia, pues a pesar que los títulos de propiedad se entreguen a los campesinos, éstos no figuran como propietarios en el certificado de libertad. Advierte que es previsible que el campesino no acuda a la oficina de registro y que por tanto el Estado debe implementar vías para llegar a esta población. Al respecto explica que con el INCODER crearán unas unidades móviles que compartirán toda la información sobre los registros del país. Informa que de esta manera pretenden registrar todos los títulos otorgados y que en adelante se entregará directamente el certificado de libertad y no sólo el título.

Anuncia que cambiarán la organización de las oficinas de registro en Colombia de forma que se puedan asignar y remover fácilmente los registradores e intervenir las oficinas. De esta forma se espera combatir también los casos de corrupción. Además, informa que se creará la figura de responsabilidad directa de los registradores y la posibilidad de intervenir las oficinas de registro. Explica que en la actualidad es imposible tomar medidas como la intervención de las oficinas y que esto ha impedido ejercer un control efectivo en zonas como Carmen de Bolívar, Montes de María, Urabá, Meta, César, Sucre, o Córdoba.

De igual manera señala la necesidad de contar con un Registro de las licencias de explotación minera expedidas y cita el caso del Bajo Cauca, el problema de la minería y el despojo de tierras. Al respecto afirma que sería positivo acordar con el Ministerio de Minas y con INGEOMINAS mecanismos para registrar las licencias de minería en el registro de propiedad.

Manifiesta el compromiso de la Superintendencia y señala que ha sido un proceso difícil por los recurrentes intentos de fraude. Sin embargo, asegura que cumplirán la obligación de revisar los predios desde 1991 y si es necesario desde antes. Informa que con el INCODER acordaron revisar todas las resoluciones expedidas por esta entidad y por el INCORA en los últimos 20 años. Esto, explica, porque se han encontrado oficinas paralelas y adjudicaciones de tierras realizadas mediante resoluciones que reconocen viáticos.

Considera que en este proceso también debe participar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Señala que algunas personas aseguran que a través el IGAG se les adjudicaron tierras y resalta que esos casos son falsos pues el Instituto sólo se ocupa de la realización de estadísticas. Afirma que la modernización del sistema y el trabajo conjunto entre las entidades son fundamentales para evitar estos fraudes.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Resalta que la Superintendencia de Notariado y Registro ordenó que todos los estudios sean públicos para que puedan ser consultados y utilizados por el Congreso y por todos los ciudadanos. Aclara que existe una prohibición expresa de ocultar información y que ésta debe respetarse sin importar quién está involucrado. Así, asegura que no harán nada distinto de lo que les corresponde legalmente, que es dar fe pública de lo que consta en la documentación.

Intervención del Senador Eduardo Enríquez Maya (PC):

Señala que la propiedad en Colombia tiene dos vicios, a saber, la falsa tradición y la posesión sin título. Considera que los datos existentes sobre el tema facilitarían la aplicación de la restitución de tierras.

Por otro lado, resalta que con la Ley 1182 de 2008 el Congreso dio un paso importante para sanear los títulos viciados por la falsa tradición. Manifiesta que los resultados conseguidos con dicha Ley han sido excelentes porque creó un proceso especial y expedito. Sin embargo, aclara que el alcance de la Ley 1182 es corto pues sólo permitió el saneamiento de títulos que tienen falsa tradición hasta 10 hectáreas. Así, aclara que dicha ley sirvió especialmente a los propietarios de microfundios.

Explica que el caso de la Ley de Víctimas es diferente porque se está estudiando la falsa tradición y la posesión sin título, no para baldíos ni para restitución de tierras, sino para los casos de los pequeños propietarios. Propone que el proceso no vaya más allá de dos unidades agrícolas familiares.

Intervención del Senador Juan Fernando Cristo (PL):

Anuncia que el miércoles siguiente serán citados el Director de Acción Social, el Director del PNUD y un embajador vocero del G24. Expresa su optimismo para que en tal fecha se conozcan los primeros borradores de los decretos reglamentarios. Manifiesta que todas las organizaciones de víctimas están invitadas a participar de esta discusión.

Intervención del Dr. Juan Manuel Ospina-Director del INCODER:

Afirma que la Ley de Víctimas ya ha tenido un impacto importante, aunque todavía no se esté aplicando formalmente. Considera que la Ley de Víctimas ha generado una dinámica que permitirá que a partir del mes de enero de 2012 la Ley se aplique de manera expedita y responsable.

Destaca la importancia de entender el carácter interinstitucional de estos procesos. Explica que este tema no es responsabilidad exclusiva del INCODER y al respecto destaca el trabajo que se ha realizado con la Superintendencia de Notariado y Registro. Sugiere que se definan las competencias de cada una de las entidades involucradas y las medidas que deben adoptarse. Afirma que esto permitiría coordinar el conjunto de actividades y, como ejemplo, cita la necesidad de no entregar títulos que no han sido registrados.

Advierte que debe existir una instancia de coordinación distinta al INCODER. Indica que en el proyecto de ley de desarrollo rural y tierras se previó la existencia de esta entidad y se dispuso que fuera la comisión que preside el Ministro de Agricultura. Considera que éste es el avance práctico

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

más importante que se ha realizado y que representa una preparación para la plena operación de la Ley.

Igualmente, resalta la necesidad de trabajar con un sentido de urgencia y no en función de la demanda de los ciudadanos. Explica que se debe trabajar de una manera territorializada, priorizada y con un sentido de barrido, para transmitir el mensaje de que el Estado trabaja sobre dichos temas sin necesidad de que los ciudadanos lo soliciten. Al respecto, señala que el fortalecimiento de los equipos de trabajo del INCODER se ha impulsado dentro del marco de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo para la reestructuración.

Considera que el INCODER tuvo un nacimiento traumático y precipitado. Indica que la liquidación e integración de entidades como el DRI, el INCORA, el INAP y el IMPA no garantizó la existencia de una cohesión e identidad institucional en el sector rural.

Además, advierte que la propiedad de la tierra, la titulación y los procesos de formalización se han manejado de manera desorganizada. Sobre este tema informa que están trabajando con Miryam Hernández, encargada de coordinar el equipo especial que está dedicado a los temas de despojo y restitución al interior del INCODER. Explica que, a pesar de los recursos limitados con los que cuenta, conformaron unos equipos que están trabajando con la Superintendencia y con una comisión creada por el Ministro de Agricultura para que los casos emblemáticos de despojo y restitución sean tratados de manera conjunta entre el INCODER, el Ministerio de Agricultura y la Superintendencia. Resalta la importancia de que el IGAC se incorpore a estos equipos. Con esto, explica, buscan determinar lo sucedido con la tierra en Colombia y tener los archivos donde se guarda la memoria de la propiedad de la tierra debidamente protegidos, organizados, y consultables. Señala que han estado trabajando con el archivo central del INCODER y que han recogido los archivos de las direcciones territoriales. Sin embargo, advierte que la información está desorganizada e incompleta lo cual facilitó el ambiente para muchas irregularidades. Afirma que están construyendo una base sólida de información y de recursos para poder sacar adelante el proceso el cual, afirma, se ha vuelto un propósito nacional.

En relación con el rol del INCODER frente a la Ley de Víctimas y restitución de tierras resalta cuatro elementos. En primer lugar, indica que desde el proceso de discusión de la ley en el Congreso, el gobierno acordó con el Ministro de Agricultura no esperar a que la Ley fuera expedida para empezar a actuar. Dicho trabajo empezó con los instrumentos legales disponibles, como la facultad del INCODER para adelantar todos los procesos de restitución administrativa. Señala que dicho trabajo se conoció como el *plan de choque* focalizado de tierras y que buscaba agilizar los procesos administrativos que podía adelantar el INCODER. Dicho plan empezó con un listado de casos que se conocían y que no habían sido resueltos. Destaca que el proceso permitió reactivar la maquinaria y los engranajes de operación del Instituto.

Advierte que la gente puede tener la creencia generalizada de que la Ley de víctimas y la Ley de tierras son lo mismo. Aclara que son dos conceptos distintos pero que en todo caso deben estar articulados. A su juicio, es en ese punto donde se compromete la responsabilidad y la actuación del "nuevo INCODER". Al respecto señala el efecto negativo que los fenómenos de corrupción han tenido sobre el Instituto pues los funcionarios están muy desmotivados.

Resalta que la primera tarea del INCODER, impulsada en el marco del plan de choque deja unas metas cumplidas, un legado de experiencia y de organización del trabajo. Indica que estos

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

resultados se aprovecharán en la elaboración de la ley que se está trabajando sobre desarrollo rural y en las tareas que deben asumir en virtud de la Ley de Víctimas.

Informa que el próximo lunes deberán entregar el plan de trabajo para la dinamización de las vías de acceso a la tierra del país. Para esto, se ubicarán fondos de tierras, los cuales pueden contar hasta con 2'300.000 hectáreas, pero la cifra no es definitiva. Por el momento, señala que la tarea prioritaria es identificar los predios y trabajar con los casos de despojo emblemáticos de modo que se pueda adelantar el empalme con la Unidad Administrativa Especial de Gestión y Restitución de Tierras. Explica que este equipo es el que coordina Miryam Hernández.

En tercer lugar, resalta el trabajo del Instituto con el manejo del RUPTA. Indica que dicho trabajo se transferirá a la Unidad de Restitución pero que el Instituto seguirá siendo fuente de información y análisis que alimente el trabajo de la Unidad. Por otra parte, explica que aún mantiene la responsabilidad frente a los procesos de restitución por vía administrativa. Sin embargo, señala que hay una discusión sobre si dichos procesos son los procesos señalados por la unidad del Ministerio o si serán los que se identifiquen en el desarrollo del trabajo del Instituto.

Considera que con toda la experiencia acumulada y el fortalecimiento de los recursos en coordinación y personal, el trabajo avanzará a un ritmo más dinámico y de acuerdo con las exigencias de la política.

Por último, se refiere a la posibilidad de que el Instituto coordine o impulse algunos aspectos de los proyectos productivos que deben desarrollarse en esas tierras. Al respecto, afirma que “la tierra hay que vestirla de desarrollo” y para ello, explica, cuentan con una estrategia de desarrollo rural a partir de acciones integrales, focalizadas y con prioridades, dándole vida a las áreas de desarrollo rural. Esto implica reconocer que existen territorios que tienen una homogeneidad relativa en términos de suelos, aguas, producciones, poblamiento, inserción al mercado, desarrollo de infraestructura etc., y que por lo tanto pueden ser utilizados como unidad de planeación, ejecución y desarrollo rural. Indica que se han identificado 69 territorios y que están trabajando con un lote de 14. La meta del Gobierno es dejar 30 en operación en tres años. Insiste en que estas áreas de desarrollo rural permiten una acción focalizada e integral, que no atienda sólo las necesidades individuales de productores sino toda una estrategia de desarrollo de región, de territorios y de comunidades que los habitan.

Advierte que esta tarea no la puede hacer el INCODER o el Gobierno Nacional de forma aislada. Considera que es una tarea que convoca una acción interinstitucional a nivel del gobierno nacional y alianzas fuertes con los gobiernos departamentales. Sugiere que se recuperen las secretarías de agricultura existentes como entidades de desarrollo rural. Resalta también la importancia de las alianzas con el sector empresarial, con la comunidad internacional y con organizaciones sociales que trabajan en temas de desarrollo rural. Todo esto, indica, a partir de procesos de concertación con las comunidades con las que se va a trabajar.

Informa que la dinámica y la ubicación de estas áreas de desarrollo rural dependerán de la respuesta que se tenga a nivel regional sobre el interés de ponerlas en operación. Advierte que esto no implica que se excluya al resto de la comunidad rural pues la misma se seguirá atendiendo por ventanilla y a medida que se generan los reclamos. Afirma que este trabajo es similar al realizado por el DRI, pues las entidades conflúan y hacían su trabajo según un plan regional determinado con las comunidades, las organizaciones campesinas, los productores etc. Sin

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

embargo, aclara que ahora cuentan con dos elementos adicionales. El primero es que la institución continua ostentando la autoridad para la distribución de la tierra. El segundo elemento es que la Constitución de 1991 permite la realización de alianzas para celebrar proyectos público-privados, posibilidad que reconoce el rol que pueden ejercer actores no estatales en la ejecución de políticas públicas.

Intervención de Ana Teresa-Comisionada por la sociedad civil en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación:

Indica que la persona responsable del tema en la Comisión Nacional de Reparación es Patricia Buriticá y que ella está encargada de la coordinación de las comisiones regionales de restitución de bienes de Bolívar y Cesar.

Indica que su intervención está relacionada con la reclamación de tierras en Urabá. Recuerda que hace parte de la Comisión en representación de la sociedad civil y que su organización de origen es Redepaz. Explica que con el apoyo de otras organizaciones civiles como la Corporación Nuevo Arco Iris, CODHES, el Instituto Popular de Capacitación y la Fundación Forjando Futuros han apoyado a la asociación nacional de reclamantes de tierras que tiene su origen en la asociación de reclamantes de Urabá. Se muestra preocupada por la escalada de amenazas y de desprestigio que se viene desatando en contra de este proceso y denuncia el asesinato de 9 líderes de reclamantes y un atentado en contra de uno de ellos. Además, denuncia que a las oficinas de Redepaz en Bogotá llegaron panfletos de las Águilas Negras Bloque Urabá declarando objetivo militar a cinco personas, dos de ellas son miembros de la presidencia colegiada de Redepaz, Gerardo Vega de la Fundación Forjando Futuros, la líder de Tierras Carmen Palencia y uno de los líderes de la asociación del Valle, Jesús Mario Corrales.

Igualmente, señala que han sufrido una campaña de desprestigio por parte de los medios de comunicación que han señalado la existencia de organizaciones que buscan estafar a las víctimas. Destaca que el tema de la restitución de tierras, que representó un importante logro al interior del Congreso mediante la aprobación de la Ley de Víctimas, hoy se enfrenta a enemigos de alta preponderancia. Por lo mismo, considera que la prevención y protección a las víctimas debe ser abordado como un tema central. Advierte que en ese tema hay falencias y que los estudios de riesgo no demuestran la vulnerabilidad real de las personas involucradas. Explica que se han ignorado los atentados sufridos por varios líderes, que su propio esquema de protección había sido retirado desde hacía un mes y que los panfletos son atribuidos a grupos de delincuencia común lo cual, a su juicio, no tiene sentido.

Por lo anterior, sugiere que se trabaje de manera coordinada y que se generen espacios de interlocución directa de la institucionalidad del Estado con las víctimas. Insiste en que el tema de la prevención y protección es fundamental y que hay que hacer un llamado a las entidades estatales para no menospreciarlo.

Se muestra agradecida con quienes han hecho manifestaciones de apoyo y solidaridad con el trabajo que vienen realizando. Termina insistiendo en que es un tema importante pues hay un ambiente de proliferación de amenazas en todos los lugares en donde se está intentando hacer el proceso de restitución.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Intervención del Senador Juan Fernando Cristo:

Manifiesta su solidaridad sobre el tema e informa que ya había abordado esa problemática con el Presidente de la República.

Intervención de Patricia Buriticá-Comisionada por la sociedad civil en la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación:

En primer lugar indica que por mandato de la Ley 975 de 2005 la Comisión construyó un programa de restitución de bienes, el cual entregó en mayo del año en curso al Ministerio de Agricultura. Explica que el programa se construyó desde las regiones, desde las víctimas y desde la coordinación interinstitucional. Destaca la importancia del trabajo conjunto entre el INCODER, el IGAC y el programa tierras y aclara que el programa referido fue un esfuerzo de todas esas instituciones.

Resalta tres aspectos específicos del proyecto de restitución. En primer lugar, subraya el carácter integral de la restitución es decir que la misma no se agote con la entrega de un título sino que esté acompañada de otras medidas que signifiquen un derecho a obtener una nueva capacidad de ser agricultores y de establecer unas condiciones de vida dignas.

En segundo lugar, señala que el proyecto aporta una metodología de focalización y priorización. En este ejercicio, explica, se combinaron 21 variables (entre ellas municipios de mayor expulsión, municipios de mayor recepción, proyectos que ya están ejecutándose, etc.) que arrojaron 7 cruces y la existencia de 100 municipios críticos en los que debe iniciarse los procesos de restitución. Resalta que esta metodología ha sido adoptada por el Ministerio de Agricultura y por todas las entidades lo cual, a su juicio, es importante para iniciar la restitución.

Señala que en las recomendaciones figuran tres aspectos que son el restablecimiento económico, el retorno y el alivio de pasivos, los cuales sugiere que deben tratarse de manera simultánea. Por otra parte, resalta las deudas que los campesinos tienen en virtud de la Ley 160. Explica que, en promedio, cada campesino tiene una deuda de 4 millones de pesos y manifiesta la importancia de la condonación de estas deudas como mecanismo de restitución. Afirma que si esas deudas no se condonan los campesinos no van a tener cómo retornar.

En tercer lugar, se refiere a la propuesta de participación y comunicación a las víctimas como un componente fundamental de la restitución. Sobre esto señala que existen dos lecciones aprendidas que fueron los ejercicios piloto que la Comisión realizó en Urabá en Turbo, Chengue y Mampuján que arrojaron hallazgos importantes, a saber, la cartografía social, la metodología de trabajo con las comunidades y la coordinación interinstitucional.

En relación al desarrollo del artículo 171 sobre la transferencia de las Comisiones Regionales de Restitución a la nueva institucionalidad indica que existían 12 comisiones regionales en donde se recibieron 6.496 reclamaciones. Explica que estas reclamaciones entraron en un proceso de depuración que obedece a dos razones: las reclamaciones hechas a partir de 1991 y las reclamaciones denunciadas en el marco del conflicto, las cuales deben ser revisarlas para confirmar cuántas de ellas faltan por atender. Señala que la Comisión ha entregado dos Comisiones Regionales al proyecto tierras en Bogotá y Santa Marta. Señala que aún quedan pendientes 10 entregas que representan 4.234 reclamaciones entre las cuales hay despojos

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

sustanciados, reclamaciones en proceso de documentación, etc. En relación con las reclamaciones que se han hecho por medio de los procesos de Justicia y Paz explica que deben seguir su tramitándose a través de dicha vía hasta tanto estén instalados los jueces de restitución.

Por otra parte, destaca otros insumos que la CNRR hace entrega. En primer lugar, se refiere al trabajo con la comunidad, el cual, afirma, no es tan claro desde lo que se está programando hoy. Manifiesta su preocupación porque el trabajo que se venía haciendo con la comunidad no tenga continuidad.

Alude al sistema de información que construyeron y que tenía una ventaja porque era compatible con el sistema de información de Justicia y Paz, con el RUPTA y con otros sistemas de información. Además, explica que el sistema capturaba en tres módulos distintos la información sobre las víctimas, las tierras y las instituciones y que lo único que faltaba es que fuera instalado en las distintas regionales. Sugiere que no se desperdicie este trabajo que ya fue entregado.

Igualmente, indica que se entregará todo el trabajo de coordinación con el primer título colectivo, mediante el cual se van a adjudicar 75.000 hectáreas cubriéndose 2.250 familias y 10.000 personas en Chocó. Resalta la voluntad política existente pues gracias al INCODER se logró su entrega. Sin embargo, advierte que todavía persiste un problema importante y es la existencia de 35.000 dragas de explotación minera ilegal en el territorio del Bajo Atrato y Bagadó.

Formula cuatro recomendaciones puntuales. En primer lugar, se refiere al tema de la participación e indica que el mismo debe estar diseñado en la reglamentación en dos aspectos: en el trámite de la Ley rural y, en el proceso de restitución en sus fases de diseño, ejecución e implementación. En segundo lugar, señala que el trabajo sobre el decreto ley de afros e indígenas debe continuar y articularse con la reglamentación de la ley de restitución y con la ley de desarrollo rural. En tercer lugar, manifiesta su preocupación por el hecho de que se aborde el tema de la seguridad desde una perspectiva individual y advierte la necesidad de analizar la seguridad desde un punto de vista colectivo en la estrategia de restitución.

Por último, indica que tiene algunas preocupaciones. Primero, la falta de coordinación y articulación del trabajo entre los mecanismos de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas y la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras. Segundo, los mecanismos que garanticen la continuidad en los registros existentes y las reclamaciones que la Comisión ha entregado y aquellas que ha recibido la Defensoría del Pueblo. Tercero, las dificultades que pueden presentarse en los procesos administrativos y que deben ser resueltos directamente por el INCODER. Considera que este tema no quedó claro en la Ley de Víctimas y señala que los avances realizados por la CNRR en Quibdó se presentaron gracias a procesos de carácter administrativo. Cuarto, se muestra preocupada por la manera en que se va a establecer el tema de la gradualidad. Advierte que no se pueden dejar de lado las reclamaciones de títulos que no estén propiamente focalizados. Además, destaca la importancia de priorizar ejercicios colectivos sin dejar de atender ejercicios individuales.

Termina indicando que esto es lo que se ha hecho en la Comisión y que a pesar de que cuentan con un año para realizar la transición institucional, aspiran a entregar todo el trabajo en diciembre de este año.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

Intervención del Senador Juan Fernando Cristo:

Preguntar al Director del INCODER si en la discusión del Estatuto de Desarrollo Rural tuvieron en cuenta la priorización de la atención a todos los campesinos restituidos o si la institución planea proporcionar el mismo tratamiento que a otros reclamantes. En ese caso, destaca la importancia de que en el estatuto se priorice los servicios del INCODER a los campesinos despojados.

Menciona que en la discusión de la Ley de Víctimas se sugirió la inclusión de los beneficios del Estatuto de Desarrollo Rural para las víctimas restituidas.

Dirigiéndose a Acción Social, resalta la necesidad de realizar un trabajo coordinado pues tiene entendido que la reglamentación de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas se está haciendo de forma separada a la Unidad de Tierras. Advierte que la reparación de las víctimas depende de la coordinación de todo el proceso y del trabajo conjunto de todas las instituciones.

Intervención del Dr. Juan Manuel Ospina-Director del INCODER:

Indica que dentro de los criterios orientadores de la estrategia de desarrollo rural figuran dos elementos fundamentales. En primer lugar, la focalización territorial la cual, aclara, no implica que se adopten medidas de exclusión sino de priorización por zonas. Así, explica que el servicio de ventanilla se va a mantener como espacio para reconocer y atender el derecho individual. En segundo lugar, se refiere a la identificación poblacional que consiste en trabajar en territorios definidos y con grupos específicos de acuerdo a sus derechos y expectativas.

Advierte que deben asumir la difícil tarea de reactivar y reintroducir actividades productivas en todas las tierras que fueron abandonadas aunque no hayan sido despojadas. Considera que éste debe ser un propósito nacional donde confluyan iniciativas, recursos y acciones conjuntas por parte de todas las entidades.

Intervención del Senador Juan Fernando Cristo:

Termina la sesión convocando para la próxima al Director de Acción Social y al Director del PNUD.

Principales conclusiones de la sesión:

- Es fundamental adoptar medidas para superar los fenómenos de corrupción que se han dado al interior de las entidades.
- Importancia de la acción conjunta entre las instituciones involucradas en el proceso de restitución de tierras.
- Necesidad de contar con un registro completo y organizado en donde se mantenga y actualice la historia de la propiedad en Colombia.
- Uno de los principales obstáculos al proceso de restitución es el desarrollo de actividades de minería en los territorios involucrados.

Informe de la sesión de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Implementación de la Ley 1448 de 2011

- Urgencia de los programas de prevención y protección a las víctimas y a líderes involucrados en el proceso de restitución. Además, se sugirió la adopción de programas de seguridad colectivos.
- Los temas de priorización y gradualidad no pueden implicar que se niegue la atención de reclamaciones individuales o de reclamaciones generadas fuera de las regiones focalizadas.