

# ¿BARRERAS INSUPERABLES?

## UN ANÁLISIS DE LA ETAPA ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

*Aarón Alfredo Acosta*

*Nelson Camilo Sánchez*

**DOCUMENTOS 75**



**Dejusticia**

**DOCUMENTOS 75**

---

**AARÓN ALFREDO ACOSTA**

Abogado de California e investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia y del UK Research and Innovation GCRF Gender, Justice and Security Hub. Su investigación se enfoca en la intersección de justicia transicional con restitución de tierras; derecho internacional humanitario; y empresas y derechos humanos. Como investigador del GCRF Hub, Aarón ha estado realizando un estudio sobre la implementación de la política de restitución de tierras en Colombia.

**NELSON CAMILO SÁNCHEZ**

Profesor asistente de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Virginia, investigador asociado del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia en Colombia, y codirector del UK Research and Innovation GCRF Gender, Justice and Security Hub. Su investigación se enfoca en la justicia en sociedades posconflicto. Como codirector del GCRF Hub, Camilo está analizando el rol de las políticas transicionales relacionadas con la tierra en los cambios y las continuidades respecto a la manera en la que las comunidades rurales usan, protegen y realizan transacciones con sus derechos a la tierra.

# ¿Barreras insuperables?

Un análisis de la etapa  
administrativa  
del proceso de  
restitución de tierras

*Aarón Alfredo Acosta*

*Nelson Camilo Sánchez*



*documentos/*Editorial **Dejusticia**

Acosta, Aarón Alfredo.

¿Barreras insuperables? Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras / Aarón Alfredo Acosta, Nelson Camilo Sánchez. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2021.

83 páginas; gráficas; 24 cm. – (Documentos; 75)

978-628-7517-04-2

1. Restitución de Tierras 2. Negaciones 3. Etapa Administrativa 4. Documento de Política

## **Documentos Dejusticia 75**

¿BARRERAS INSUPERABLES?

Un análisis de la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras

Esta publicación está basada en actividades y/o investigación apoyada por el UKRI GCRF Gender, Justice and Security Hub.

El Gender, Justice and Security Hub es una red de investigación con múltiples socios que trabaja con sociedad civil, practicantes, gobiernos y organizaciones internacionales, tanto a nivel local como a nivel global, para avanzar en la justicia de género y una paz incluyente. Para más información, ver [www.thegenderhub.com](http://www.thegenderhub.com) y @GCRFGenderHub

ISBN: 978-628-7517-05-9 Versión digital  
978-628-7517-04-2 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual.

Revisión de textos: María José Díaz Granados

Preprensa: Marta Rojas

Cubierta: Alejandro Ospina

Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá D.C., noviembre de 2021

## Contenido

<b>Agradecimientos</b> .....	7
<b>I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	9
<b>El proceso de restitución de tierras</b> .....	11
<b>II. INVESTIGACIÓN</b> .....	21
<b>Información de la URT</b> .....	21
<b>Información de la JCA</b> .....	39
<b>Hallazgos principales</b> .....	54
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	67
<b>REFERENCIAS</b> .....	73

## **Agradecimientos**

Obtener, procesar y analizar la información en la que se basa este informe ha sido una tarea ardua y extenuante. Sin la colaboración de un brillante equipo de investigadoras e investigadores asistentes no lo hubiéramos logrado. Especialmente queremos agradecer la asistencia de Angélica Suárez, Laura Daniela Useche Acevedo, Daniela Gómez, Giefried Infante Saavedra, Martín Benâtre, Mariana Alejandra Forero González y María Paula Tovar Barrios.

Por otro lado, queremos también agradecer a varios colegas por su apoyo e ideas durante el proceso de la investigación. En el equipo de Dejusticia agradecemos a Elvia Sáenz –quien con su apoyo administrativo hizo posible que nos concentráramos en los aspectos sustantivos de este proyecto–, así como a Alejandro Jiménez y Michael Monclou por ayudarnos a conseguir expedientes judiciales. Maryluz Barragán y Sergio Pulido nos brindaron un excelente apoyo jurídico. Además, agradecemos a nuestros colegas que nos dieron sus comentarios valiosos sobre el texto. En particular, a Ana Jimena Bautista, Alejandro Rodríguez Llach, Alejandro Jiménez Ospina, Vivian Newman Pont, Diana Esther Guzmán Rodríguez, Juan Sebastián Hernández Moreno, Diana León, Daniel Ospina Celis, Michael Monclou y Laura Santacoloma.

Igualmente, estamos en deuda con colegas expertos en tierras y restitución que en distintos puntos de la investigación nos escucharon y nos compartieron sus opiniones sobre el asunto. Agradecemos entonces a Aura Bolívar, Valentina Rozo Ángel, Max Counter, Ana Montoya, Ilhan Can, Germán Rodríguez, María Paula Tostón, Ángela Rodríguez Suárez, Rocío del Pilar Peña Huertas, Juan Francisco Soto Hoyos e Irina Junieles Acosta.

Por último, pero no menos importante, merecen un agradecimiento especial nuestras colegas del GCRF Gender, Justice and Security Hub, con quienes hemos compartido argumentos comparados sobre la cuestión de la tierra en contextos transicionales y la importancia de los aspectos socioeconómicos en los procesos de transición. Por estas enriquecedoras discusiones le damos gracias a Mario Gomez, Josephine Ahikire, Mohammed Sesay, Stephen Oola y Kirsten Ainley. Además, agradecemos el apoyo consistente de nuestras colegas del equipo MICA del Hub, especialmente Nicky Armstrong y Evelyn Pauls. En adición, le damos las gracias a la profesora Chandra Lekha Sriram, una generosa mentora que se convirtió en la promotora inicial de este proyecto. Lamentamos su pronta partida y agradecemos su guía e inspiración para esta y otras investigaciones.

Queremos dedicar este informe a la memoria de Yamile Salinas Abdala, quien con su fuerza, coraje y suficiencia legal e investigativa puso en la agenda del país el estudio de un sistema de propiedad ciego a la devastación del conflicto armado e impotente para hacer justicia a las víctimas de la violencia y la exclusión.

Como parte del Gender, Justice and Security Hub, la investigación y publicación de esta investigación fue financiada gracias al generoso apoyo del UK Research and Innovation (UKRI) a través del Global Challenges Research Fund (GCRF).

## I. PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA

### Introducción

En 2011, el Estado colombiano se propuso la meta de restituir, a lo largo de una década, los predios despojados o abandonados de los más de 8 millones de desplazados forzosamente por el conflicto armado. Bajo los cálculos de ese entonces, el gobierno proyectaba que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) recibiría 360.000 mil reclamaciones (DNP, 2011, p. 29). Como producto de estas reclamaciones, el Estado proyectaba que unos 215.000 casos serían objeto de restitución, 85.000 aproximadamente serían objeto de compensación y cerca de 60.000 solicitudes serían rechazadas por corresponder a “a zonas no adjudicables o a reclamaciones de tenedores que están por fuera de la ley” (p. 30).

Diez años después, los jueces y magistrados de la Jurisdicción Especial de Restitución de Tierras han emitido 6.422 sentencias en las que se ordena (o niega) la restitución de 12.130 peticiones (Unidad de Restitución de Tierras, 2021a). El contraste entre expectativas y realidad genera muchas inquietudes sobre por qué el progreso en la restitución de tierras ha sido tan limitado si se compara con las estimaciones iniciales.<sup>1</sup>

---

1 Una situación similar se presenta si se contrastan las proyecciones sobre extensión con los resultados obtenidos en diez años de ejecución de la política. Según el Registro Único de Tierras Presuntamente Despojadas o Abandonadas (RUTPDA), entre 1991 y 2013, 4.352.395 hectáreas de tierra habían sido despojadas o abandonadas forzosamente como resultado del conflicto armado. Sin embargo, en diez años de vigencia de la Ley de Víctimas, la jurisdicción especializada en restitución de tierras solo ha ordenado la restitución de 396.066 hectáreas. De ellas, solamente 170.042 fueron devueltas por la ruta individual del proceso de restitución

Dos cuestiones son claves al intentar responder a estas preguntas. La primera es el reducido número de peticiones presentadas por las víctimas (aproximadamente la tercera parte de lo que inicialmente estimó el gobierno). El segundo dato es el del limitado número de las peticiones recibidas que ha sido inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) por la URT, el cual es un requisito indispensable para que las solicitudes lleguen a decisión de los jueces de tierras.

Desde su establecimiento en 2011, la URT ha recibido 130.606 solicitudes de restitución (Unidad de Restitución de Tierras, 2021a). Desde estas solicitudes, 92.255 (70,6 %) cuentan con una decisión final de la URT sobre la inclusión o no inclusión en el RTDAF (Unidad de Restitución de Tierras, 2021a).<sup>2</sup> Solamente 32.286 de las solicitudes con trámites finalizados han sido inscritas en el RTDAF, lo que deja por fuera del proceso de restitución de tierras las otras 59.969 (65 %) reclamaciones que cuentan con una decisión final.

Lejos de cumplir con sus promesas de ser distinto al ordinario, y de ofrecer más acceso a justicia para las víctimas, el sistema de restitución de tierras ha negado<sup>3</sup> la mayoría de las solicitudes en la etapa administrativa del proceso. Y, como se explicará a continuación, los solicitantes cuyas solicitudes han sido negadas no tienen un recurso efectivo para controvertir las negaciones. A la fecha, las razones que explican esta alta tasa de negaciones eluden tanto a los expertos como a los académicos, debido a que no existe información que explique la razón por la cual se han negado tantas solicitudes de restitución. La falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones sobre las solicitudes, y los resultados alarmantes en cuanto al reducido número de las que avanzan a la etapa judicial (solo el 35 %), han empañado la legitimidad de la URT y, como se verá en el resto de este documento, han vulnerado los derechos de las víctimas.

---

de tierras; las otras 226.024 hectáreas fueron restituidas mediante la restitución étnica. Es decir, de los 4 millones de hectáreas elegibles para la restitución, solamente el 4 % lo han sido a partir de las sentencias de restitución, si se excluye la étnica. Los datos pueden ser consultados en la Unidad de Restitución (2021a); Villamizar *et al.* (2015).

**2** Los tipos de decisiones de la URT se explicarán a continuación.

**3** En este documento utilizamos la palabra “negadas” o “negaciones” en referencia a las decisiones de la URT de no inscribir una solicitud en el RTDAF, de no iniciar el estudio de la solicitud y los desistimientos, tanto expresos como tácitos.

Aunque la extensión de la vigencia de la Ley de Víctimas por diez años ofrece una oportunidad para corregir el camino, la simple ampliación, sin revisar los graves problemas que han caracterizado el proceso, solo terminaría siendo una repetición de los primeros diez años. Con el ánimo de prevenir este resultado y contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas a la restitución, en este documento de política pretendemos dos cosas. Primero, buscamos destacar algunos de los grandes y serios problemas que han sido parte de la implementación de la política de restitución de tierras; en particular, nos enfocamos en la etapa administrativa del proceso y mostramos que existen riesgos reales de que la URT ha estado violando los derechos de las víctimas de manera sistemática. Segundo, proponemos un conjunto de recomendaciones al gobierno y a varias entidades implementadoras para abordar esta problemática. Específicamente, sostenemos que en vez de utilizar los próximos diez años del plan de restitución solo para concluir los procesos que se han venido desarrollando, es necesario revisar las decisiones negativas tomadas por la URT para asegurar que los derechos de las víctimas no han sido vulnerados.

Dicho lo anterior, este documento se encuentra organizado de la siguiente manera. En la primera parte se incluirá un panorama general del proceso de restitución de tierras, con un enfoque en la etapa administrativa, y una revisión de la literatura sobre lo que se ha discutido en torno al tema de las negaciones de solicitudes. En la segunda parte se explicará la metodología que usamos para investigar la problemática de las negaciones y se discutirán los resultados de la investigación. Por último, en la tercera parte se proporcionará un conjunto de recomendaciones dirigidas al gobierno y a varias entidades, y se concluirá con algunos puntos finales y preguntas abiertas.

## **El proceso de restitución de tierras**

El proceso de la restitución de tierras se encuentra regulado por los artículos 71 a 122 de la Ley de Víctimas, así como por los decretos ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, los cuales reglamentan la restitución de tierras para los grupos étnicos.<sup>4</sup> Según la Ley de Víctimas, la restitución de tierras es un derecho para

---

**4** En este documento no se discutirán ni el proceso ni las problemáticas de la implementación de los decretos ley étnicos.

... las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3º de la presente Ley, entre el 1º de enero de 1991 y el término de vigencia de la Ley. (Ley 1448 de 2011, art. 75)

La ley define el despojo como “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia” (Ley 1448 de 2011, art. 74). Por otro lado, el abandono forzado es definido como “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75” (Ley 1448 de 2011, art. 74).

A diferencia de los anteriores programas de reparaciones masivas creados en Colombia, el proceso de restitución de tierras cuenta tanto con una etapa administrativa como con una judicial. La primera etapa es un requisito ineludible para avanzar a la segunda. Para adelantar la etapa administrativa, la Ley de Víctimas creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT) para ser la puerta de entrada del proceso de restitución de tierras. Antes de empezar formalmente la etapa administrativa, la URT debe determinar si el predio se ubica en una zona microfocalizada, la cual es definida por la URT. Estas zonas microfocalizadas se ubican en zonas macrofocalizadas, que son aquellas que el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la URT han acreditado como suficientemente seguras para iniciar el proceso de restitución de tierras (Decreto 1071 de 2015, art. 2.15.1.2.4). Solo si el predio se ubica en una zona microfocalizada, la URT puede dar inicio a la etapa administrativa.<sup>5</sup>

---

5 Con respecto a las solicitudes de predios ubicados en zonas no microfocalizadas, la URT las deja pendientes de intervención hasta que se microfocalice la zona particular.

### ***El proceso de la etapa administrativa***

De acuerdo con los decretos que ha emitido el gobierno para reglamentar la Ley 1448, al recibir una solicitud de restitución de tierras, la URT inicia un análisis previo para asegurar que la solicitud cuente con las condiciones de procedibilidad del registro. Conforme a la reglamentación de la Ley emitida por el Ejecutivo, la URT está obligada a descartar aquellas que no cumplan con los requisitos previstos en la Ley 1448 de 2011 (Decreto 1071 de 2015, art. 2.15.1.3.2). Este análisis previo no debe superar los 20 días (art. 2.15.1.3.4). Si no se cumple con los requisitos de procedibilidad, la URT emitirá una resolución administrativa sobre el no inicio de estudio de la solicitud. Según la normatividad, son razones para no iniciar el estudio formal de la solicitud las siguientes:

- Que el solicitante no ostente de la calidad de víctima según el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.
- Que la solicitud no cumpla con los requisitos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, a saber, si el predio es terreno baldío ubicado en una zona forestal o en el sistema de parques nacionales naturales.
- Que se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos, o que este ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones para su inscripción.
- Que se establezca que los hechos victimizantes no tienen un nexo de causalidad con el abandono forzado o el despojo.
- Que se establezca que existe ausencia de la legitimación por parte del solicitante (Decreto 1071 de 2015, art. 2.15.1.3.5).

Si ninguno de estos supuestos es evidente, la URT emite una resolución que acomete el estudio de la solicitud (Decreto 1071 de 2015, art. 2.15.1.4.1). La URT debe notificar de esta decisión al solicitante, así como a cualquier posible tercero que tenga un interés en el predio (art. 2.15.1.4.1). En esta etapa, la URT se comunica con las entidades involucradas en el proceso, y recopila y analiza las pruebas. A partir del momento en que se emite la resolución que acomete el estudio de la solicitud, la URT tiene 60 días para decidir incluir o no la solicitud en el RTDAF. Este término podrá prorrogarse por 30 días adicionales “cuando existan o sobrevengan circunstancias que lo justifiquen” (Ley 1448 de 2011, art. 76). Las siguientes son las causales de exclusión para no incluir una solicitud en el RTDAF:

- Si no se cumplen los requisitos establecidos en los artículos 3, 75, 76 y 81 de la Ley 1448 de 2011 (a saber, ostentar la calidad de víctima según el art. 3; ostentar la relación de propiedad, posesión u ocupación con el predio; haber sido despojado o abandonado forzosamente como consecuencia de infracciones del derecho internacional humanitario (DIH) y violaciones de los derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado, y que tal despojo o abandono haya ocurrido con posterioridad al 1 de enero de 1991).
- Si no es posible identificar con precisión el predio.
- Si se establece que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o que este ha alternado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción.

Si no se encuentra una causal de exclusión, la URT inscribirá la solicitud en el RTDAF. Cabe destacar que, a partir de la recepción de una solicitud de restitución, respecto de un predio en una zona microfocalizada, la URT tiene un término máximo de 80 días (y en circunstancias excepcionales, 110 días) para decidir incluir o no la solicitud en el RTDAF.

Contra una decisión de no iniciar el estudio o una decisión de no inscribir la solicitud en el RTDAF, los solicitantes podrán utilizar el recurso de reposición (Decreto 1071 de 2015, arts. 2.15.1.3.5. y 2.15.1.4.5). Si el solicitante recibe una decisión no favorable mediante el recurso de reposición, su única opción judicial es acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (JCA) en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 2.15.1.6.7). El posible resultado favorable en esta jurisdicción ordenará la inscripción en el registro, lo cual permitirá al reclamante continuar el trámite ante la jurisdicción especializada en restitución de tierras una vez la URT formule la correspondiente demanda.

### **Desistimientos**

Basándose en el artículo 18 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), la URT ha hecho uso de la figura jurídica del desistimiento para descartar reclamaciones realizadas ante esta entidad. Conforme a la interpretación de la URT, los solicitantes pueden desistir voluntariamente del proceso de restitución de tierras en cualquier momento. Si así lo comunica el reclamante a la entidad, esta

aplica lo que denomina como “desistimiento expreso”. Adicionalmente, la URT ha aplicado una figura que denomina “desistimiento tácito”, basándose en el CPACA, el cual dispone la posibilidad de esta figura cuando se requiera una gestión de trámite y el solicitante no responda dentro de la oportunidad procesal (Ley 1437 de 2011, art. 17).

Sin embargo, el uso del desistimiento en el proceso de restitución de tierras ha sido criticado por organizaciones sociales (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, pp. 40-44), puesto en cuestión en la práctica por la Procuraduría General de la Nación, y rechazado por la Corte Constitucional. En la Sentencia T-244 de 2016, la Corte Constitucional falló que

... no se puede hacer una interpretación analógica de la figura del desistimiento consagrada en el artículo 342 del Código de Procedimiento Civil al proceso de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011. En efecto, el desistimiento en el proceso civil implica la renuncia de las pretensiones de la demanda y en consecuencia la terminación del proceso, con efectos de sentencia absolutoria y de cosa juzgada. Para la Sala, esta forma de terminación del proceso no puede ser aceptada en la restitución de tierras debido a su carácter excepcional y de interés público.

Además, argumenta la Corte, “incentivaría a los grupos ilegales a seguir presionando a las víctimas a renunciar al derecho de propiedad que tienen sobre sus predios y a los derechos a la verdad, justicia y reparación que se derivan del proceso de restitución” (Sentencia T-244 de 2016).

Aunque el caso bajo consideración se trataba de un desistimiento durante la etapa judicial, se puede argumentar que el fallo de la Corte aplica también a la etapa administrativa. Así lo ha entendido la Procuraduría, la cual en septiembre de 2019 solicitó a la URT que revocara 429 negaciones de solicitudes de restitución en Bolívar debido a que se dieron por desistimientos (Procuraduría General de la Nación, 2019). Esto después de una revisión de 47.516 solicitudes presentadas ante la URT. En su revisión, la Procuraduría encontró que había 9.600 negaciones por desistimientos, 4.447 tácitos y 5.183 expresos, los cuales representaban cerca del 20 % del número total de negaciones. Según la Procuraduría “estas negaciones desconocen lo manifestado por la Corte Constitucional en las sentencias C-404 y T-244 de 2016 y la condición de vulnerabilidad de las víctimas” (Procuraduría General de la Nación, 2019).

## **Estado actual del procedimiento**

Con fecha de corte del 31 de junio de 2021, la URT había recibido 130.606 solicitudes de restitución de tierras (Unidad de Restitución de Tierras, 2021a). De estas solicitudes, 24.803 no han iniciado trámite porque los predios se ubican en zonas no microfocalizadas. Las otras 105.803 solicitudes están siendo o habían sido analizadas por la URT para determinar si cumplen los criterios para ser restituidas.

De las 105.803 solicitudes relacionadas con predios ubicados en zonas microfocalizadas, la URT ha resuelto 92.255. De estas decisiones finales, solo se han incluido en el RTDAF 32.286 solicitudes; las otras 59.969 (el 65 % de las que tienen una decisión final) no han sido incluidas en el Registro, ya sea porque la URT negó la solicitud o porque encontró que los reclamantes habían desistido de esta. El único recurso legal para los solicitantes que desean apelar las decisiones de no incluir la solicitud en el RTDAF es demandar a la URT en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (debido a que las decisiones emitidas por la URT son actos administrativos, los reclamantes deben controvertirlas ante la jurisdicción que se encarga de asuntos administrativos).

Existe muy poca información sobre las razones por las cuales la URT negó estas 59.969 solicitudes. De hecho, aunque la URT empezó a negar solicitudes desde finales de 2011 (y empezó a aceptar “desistimientos” en 2012), la entidad solo empezó a registrar los motivos para negar las solicitudes en junio de 2019 (Unidad de Restitución de Tierras, 2020c). Es decir, existe una brecha de información de cerca de ocho años de actividad.

A partir de la información que hemos recibido en respuesta a derechos de petición sabemos que cerca del 20 % de las solicitudes negadas se tratan de desistimientos. Sin embargo, no existe información que diferencie entre los desistimientos expresos y tácitos. Con respecto al otro 80 % de solicitudes negadas, de manera similar, existe poca información de las razones en las que se fundamentaron las decisiones negativas de la URT o de la etapa en la que se tomó la decisión.

## **Revisión de literatura**

Pese a la importancia de este asunto, no existe información oficial que explique suficientemente las razones por las cuales la tasa de negaciones es tan alta. Ni la URT ni ninguna otra entidad de gobierno ha publicado un informe específico sobre el tema. De acuerdo con información que nos fue proporcionada por funcionarios y exfuncionarios de ambas entidades,

la Procuraduría y la URT han realizado estudios sobre las solicitudes negadas, pero ninguno de ellos ha sido publicado. El único desarrollo público de las investigaciones de la Procuraduría, hasta la fecha, es la solicitud para revocar las 429 negaciones (mencionada en la sección anterior), aunque no se publicó porque fue una solicitud que el procurador de entonces presentó directamente a la URT.

Así mismo, llama la atención que se ha realizado poca investigación independiente sobre las causales que sirven como fundamento para negar tantas solicitudes. Una de las pocas menciones que se han referido al tema fue realizada por la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, con ocasión de su *Tercer informe al Congreso de la República sobre la implementación a la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras* en 2016. Al analizar las inscripciones en el RTDAF, la Comisión encontró que, aunque había una mayor celeridad en los estudios de las solicitudes con respecto a años anteriores, se observaba un “incremento sustancial” en cuanto a las decisiones de no incluir solicitudes en el RTDAF (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, 2016, p. 54).

Con base en este hallazgo, la Comisión decidió analizar 339 resoluciones de no inscripción en el RTDAF. En estas, la Comisión encontró 419 causales mencionadas para no incluir las solicitudes en el RTDAF; la más frecuente fue “la falta del nexo causal con el conflicto armado” (52 %). Con respecto a esta razón, la Comisión destacó que en muchos casos se dio porque “el negocio jurídico realizado se hizo con el consentimiento de las partes dentro de un contexto donde no hubo amenazas o presión para vender el predio” o “la pérdida del vínculo del solicitante con el predio obedece al incumplimiento de obligaciones civiles y los consecuentes embargos adelantados por los acreedores hipotecarios” (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011, 2016, p. 54). Aparte de la falta del nexo causal, la Comisión encontró que la segunda razón más frecuente fue la no acreditación de la relación jurídica del solicitante con el predio (17,7 %), y el 30,3 % restante correspondió a otras siete causales (p. 54). Además, la Comisión halló que algunas decisiones de no incluir solicitudes en el RTDAF se basaron en razones no establecidas en la normatividad que regula dicho tema, como la imposibilidad de hacer la georreferenciación de algunos predios (p. 54).

Un estudio posterior fue publicado en septiembre de 2018 por la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ). El informe, titulado *Cumplir*

*metas, negar derechos: balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017*, se enfoca en las 40.253 (63 %) solicitudes que fueron negadas entre 2012 y 2017 (2018, p. 6). Basándose en varias fuentes, incluida información pública y respuestas a derechos de petición, la CCJ analizó las cifras y tendencias en el aumento de negaciones con respecto a tres conjuntos de decisiones: 1) las de no inscripción en el RTDAF, 2) las de no inicio formal del estudio y 3) las de desistimientos.

Aunque la URT reportaba avances significativos en el cumplimiento de sus metas operativas, la CCJ determinó que tales avances fueron el resultado del “cambio de indicadores y metas de la entidad, a algunas reformas normativas que afectaron su procedimiento y, en especial, a un cambio en la tasa de inscripción de solicitudes en el RTDAF que coincide con el aumento en la productividad de la entidad” (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 33). En cuanto a la alta tasa de negaciones, la CCJ sostuvo que la URT implementó un filtro más estricto en el periodo de 2015-2017 que en 2012-2014 (p. 38). En el caso de las decisiones de no inicio de estudio formal, la CCJ menciona que el Decreto 440 de 2016, que amplió las causales de no inicio de estudio formal, podría haber jugado un papel en el aumento de las negaciones (p. 38).

Basándose en cifras sobre acciones de tutela y en casos ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la CCJ sostuvo además que el control de legalidad de las decisiones negativas era “casi inexistente” (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 48). Adicionalmente, la CCJ criticó la falta de información proporcionada por la URT, la cual “impide conocer si estas actuaciones se enmarcan dentro de la legalidad y la constitucionalidad, o si, por el contrario, algunas de ellas puedan tomarse de manera arbitraria y discrecional en perjuicio de los derechos de las víctimas” (p. 48). Por último, la CCJ dice que la “negación masiva y sistemática de solicitudes” vulnera los derechos de las víctimas al acceso a la justicia y hace un llamado al Estado colombiano a que evalúe las negaciones en el RTDAF y tome las medidas necesarias para garantizar los derechos de las víctimas (pp. 50-51).

Aunque no abordan en profundidad el tema, Ruiz González, Parada Hernández y Peña Huertas hacen observaciones sobre la magnitud del problema de las decisiones de no inscripción en un capítulo del libro *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia* (Gutiérrez Sanín *et al.*, 2019). Los autores basan su capítulo en una

discusión sobre la microfocalización y cómo esta estrategia ha restringido “la capacidad estatal para adquirir poder infraestructural [...] y, en particular, la capacidad del Estado para recabar la información necesaria para interponer y resolver las solicitudes de restitución y revertir el despojo y abandono forzado de tierras” (Gutiérrez Sanín *et al.*, 2019, pp. 118-119).

Según los autores, este alcance limitado de la política de restitución de tierras se evidencia en la alta proporción de solicitudes no inscritas en el RTDAF (Gutiérrez Sanín *et al.*, 2019, p. 127). Además, los autores sostienen que más de la mitad de solicitudes no estaban ubicadas en zonas microfocalizadas, contribuyendo a la imposibilidad del Estado de conocer las dinámicas del despojo y abandono forzado en esas regiones (p. 135). En vez de analizar las razones por las cuales tantas solicitudes han sido negadas, los autores concluyen que el diseño institucional ha sido un factor restrictivo en la implementación de la política de restitución de tierras (p. 136).

Tomando un enfoque más regional, Martín Peré, en su tesis doctoral, explora el tema de la alta tasa de negaciones en el departamento de Santander. Con base en una entrevista realizada al director territorial de la URT de Magdalena Medio-Santander, la investigadora concluye que la mayoría de las solicitudes negadas se deben principalmente a la falta del nexo de causalidad entre el despojo o abandono forzado y el conflicto armado (Martín Peré, 2017, p. 202).

La autora menciona que, además de las razones oficiales, es posible que algunas solicitudes fueran negadas como resultado de presiones y amenazas contra funcionarios para que no prosperen ciertos casos, tal y como señala un grupo de solicitantes desplazados que fueron entrevistados por la autora (Martín Peré, 2017, p. 202). Según este grupo de entrevistados, las razones formales dadas por la URT en sus resoluciones son las siguientes: 1) la URT consideró que el negocio jurídico de la compra-venta fue legal, con consentimiento y sin coacción y, 2) la URT encontró una discrepancia entre la fecha en la que un solicitante se desplazó de su predio y la fecha, según datos obrantes, en la que hubo violencia y presencia del conflicto armado en la zona (p. 202).

Además, la autora destaca que la URT ha negado solicitudes en las cuales el solicitante había vendido su predio diez años después de haberse desplazado, concluyendo que no hubo ausencia ni vicios en el consentimiento (Martín Peré, 2017, p. 205). El texto también menciona casos en los que la URT no consideró que hubo abandono forzado porque el

solicitante dejó un administrador encargado del predio, aunque nunca regresó este por temor (p. 206). La autora identifica como un problema notable la negación de solicitudes por no tener registrados hechos ocurridos o violencia durante periodos específicos en sus documentos de contexto (p. 210), algo que se atribuye en parte a la falta de denuncias por los hechos sucedidos (p. 210). Según la autora, esta falta de denuncias se debe principalmente al temor que experimentan las víctimas al denunciar, las largas distancias entre el lugar de los hechos ocurridos y las oficinas de las autoridades, así como la falta de confianza en las instituciones estatales (p. 210).

## II. INVESTIGACIÓN

Debido a la falta de información concreta sobre las causales de la negación del 65 % de las solicitudes de restitución de tierras, decidimos enfocarnos en dos fuentes principales: 1) los datos de la URT provenientes de su página web, datos abiertos y sus respuestas a nuestros derechos de petición; 2) la información existente en la jurisdicción de lo contencioso administrativo respecto a los reclamantes que han controvertido las decisiones negativas de la URT ante dicha jurisdicción. La primera fuente nos permitirá presentar un panorama global de la situación de rechazos, mientras que la segunda nos permitirá hacer observaciones más detalladas sobre motivos, argumentos jurídicos y falencias en el acceso a la justicia de los hogares reclamantes. La metodología de recopilación y análisis de los datos, así como los resultados de cada fuente será explicada en esta sección.

### Información de la URT

#### *Metodología*

Durante el curso de nuestra investigación recopilamos información disponible de manera pública de la página web de la URT y la información que dispuso dicha Unidad en DatosAbiertos.gov.co. Específicamente, en nuestra investigación utilizamos la siguiente información:

- Tabla de las solicitudes de restitución según mes de presentación (Unidad de Restitución de Tierras, 2021g).
- Tabla de las solicitudes de restitución discriminadas por municipios (Unidad de Restitución de Tierras, 2021c).
- Tabla de las solicitudes de restitución según el estado de trámite en la etapa administrativa (Unidad de Restitución de Tierras, 2021c).

Además de la información pública disponible en la página web de la URT y DatosAbiertos.gov.co, enviamos ocho derechos de petición a esta Unidad, en los cuales solicitamos más datos, cifras y explicaciones. En ellos, pedimos información sobre los casos en los cuales los solicitantes habían demandado las decisiones negativas de la URT ante la JCA y sobre las solicitudes con decisiones de no inscribir, no iniciar estudio y los desistimientos de la URT. Recibimos las siguientes respuestas, que hemos incluido en nuestro análisis:

- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-201916846)  
- 19 de noviembre de 2019
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-201920185)  
- 16 de enero de 2020
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202006265)  
- 1 de junio de 2020
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202013892)  
- 9 de septiembre de 2020
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202019309)  
- 9 de noviembre de 2020
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202103033)  
- 7 de abril de 2021
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202108897)  
- 20 de mayo de 2021
- URT. Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202111836)  
- 2 de junio de 2021

Con esta información, analizamos los datos y elaboramos mapas y gráficas, enfocándonos en los patrones y las dinámicas tanto nacionales como territoriales. Los mapas fueron elaborados utilizando QGIS, pero no incluyen el departamento de San Andrés, debido a que solo tiene dos solicitudes de restitución.

Con respecto a los mapas que toman en cuenta tanto el número total de solicitudes como la tasa de negación (mapas 1 y 2), nos pareció importante ajustar los resultados para mostrar que la gravedad de la tasa de negación es más importante a medida que aumenta el número de solicitudes. Por ejemplo, aunque Guainía tiene una tasa de negación del 100 %, solo han sido tramitadas 14 solicitudes. A nuestro juicio, más grave es el caso de Caquetá, en el que la tasa de negación es el 88,1 % y han sido tramitadas 2.327 solicitudes. Para lograr este ajuste, diseñamos dos escalas (una para

el nivel departamental y la otra para el nivel municipal) basado en una escala de 10 puntajes.

Para el nivel departamental, a cada departamento le fue asignado un puntaje basado en la suma del puntaje de solicitudes tramitadas y el puntaje de la tasa de negación (tabla 1).

**TABLA 1.**  
**Puntaje asignado según la suma del puntaje de solicitudes tramitadas y el puntaje de la tasa de negación (nivel departamental)**

Solicitudes tramitadas	Puntaje	Tasa de negación (%)	Puntaje
0 - 150	1	40-50	1
151 - 1.000	2	50-60	2
1.001 - 3.000	3	60-70	3
3.001 - 6.000	4	70-85	4
6.001 -	5	85-100	5

Para el nivel municipal, a cada municipio le fue asignado un puntaje basado en la suma del puntaje de solicitudes tramitadas y el puntaje de la tasa de negación (tabla 2).

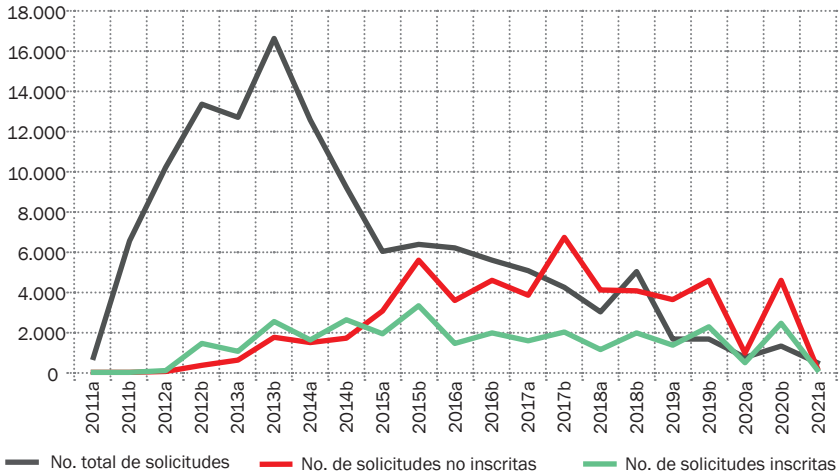
**TABLA 2.**  
**Puntaje asignado según la suma del puntaje de solicitudes tramitadas y el puntaje de la tasa de negación (nivel municipal)**

Solicitudes tramitadas	Puntaje	Tasa de negación (%)	Puntaje
0 - 100	1	0-50	1
101 - 200	2	50-65	2
201 - 500	3	65-80	3
501 - 1.000	4	80-95	4
1.001 - 2.500	5	95-100	5

## **Resultados**

A partir de la información proporcionada por la URT presentamos a continuación un análisis de la situación general de la etapa administrativa respecto a las negaciones, y hacemos algunas observaciones descriptivas específicas, especialmente en cuanto a distribución temporal y geográfica de las negaciones. Dada la naturaleza de la información con la que trabajamos (y la escasez de datos) no tenemos como propósito establecer las causas de las descripciones que presentamos.

**FIGURA 1.**  
**Número total de solicitudes por semestre versus negaciones e inscripciones por semestre**



**FUENTE:** elaboración propia. URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202103033); URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202108897); y URT, Solicitudes de restitución según mes de presentación (fecha de corte: 28 de febrero de 2021).

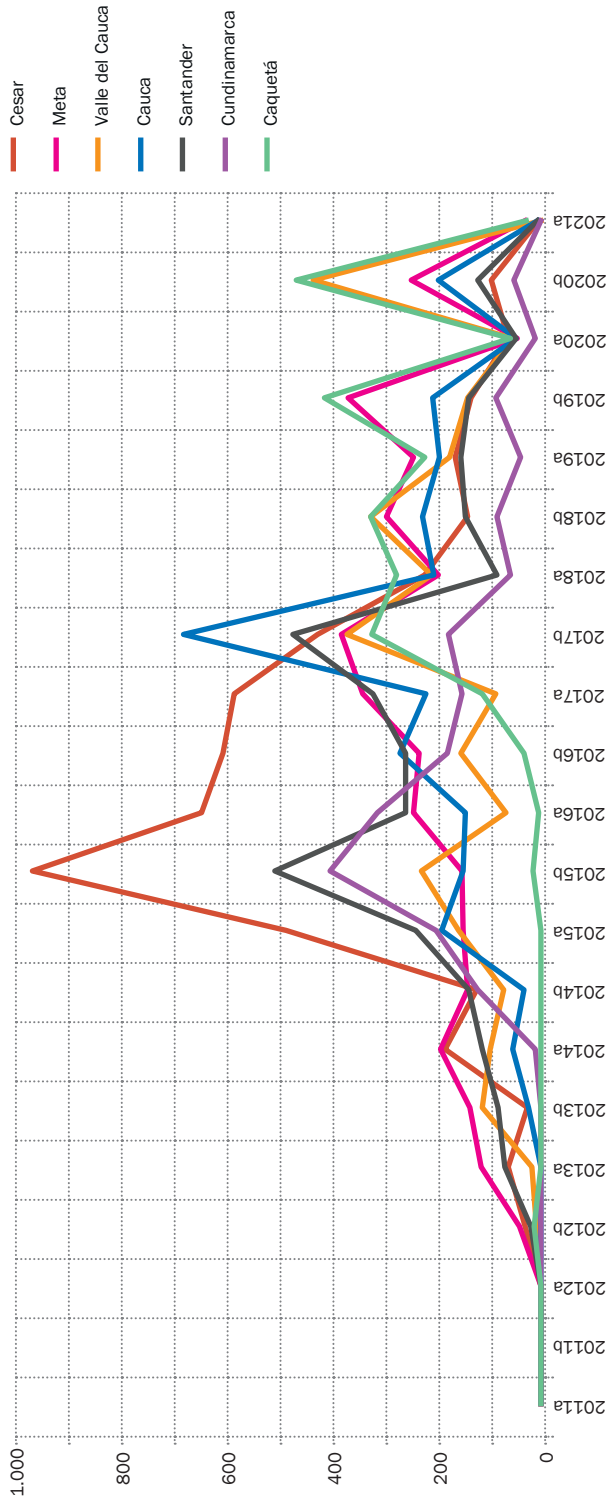
*A nivel nacional*

La figura 1 muestra el número total de solicitudes recibidas por la URT por semestre, así como las decisiones tomadas por esta Unidad para inscribirlas o no en el RTDAF en el mismo periodo. En cuanto a la presentación de solicitudes, la gráfica muestra que, durante el primer semestre de 2013, la URT recibió más solicitudes (16.612) que durante cualquier otro semestre. Este pico fue seguido de manera inmediata por una dramática disminución en el número de solicitudes hasta principios de 2015.

Cabe notar que durante casi el mismo periodo, es decir, entre el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2015, por primera vez el número de solicitudes no inscritas superó el número de las inscritas. Desde ese momento, el número de solicitudes no incluidas en el RTDAF ha permanecido muy por encima de las que han sido incluidas. De hecho, el número de solicitudes no inscritas alcanzó su punto máximo durante el segundo semestre de 2017 (6.709), superando incluso el número total de solicitudes, y su segundo punto más alto en 2015b (5.541).

Además, es importante mencionar que cada una de las tres líneas se desplomó de manera drástica durante el primer semestre de 2020. Este fenómeno coincide con la llegada de la pandemia de covid-19 a Colombia

**FIGURA 2.**  
Negaciones departamentales por semestre



**NOTA:** se muestran los departamentos con, al menos, 2.500 solicitudes tramitadas y con una tasa de negación superior a la tasa nacional (65%)  
**FUENTE:** elaboración propia. URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202103033) (fecha de corte: 12 de febrero de 2021).

y la posterior virtualización de trabajo y oficinas. Esto podría sugerir que, pese a la obligatoriedad de la virtualización, la URT no implementó los canales necesarios para hacer más accesible y eficiente el proceso.

### *A nivel departamental*

La figura 2 presenta el número de solicitudes no inscritas por semestre en siete departamentos, escogidos con base en dos criterios: 1) que el departamento tuviera una tasa de negación superior al promedio nacional del 65 %; 2) que el departamento ya hubiera contado con al menos 2.500 solicitudes tramitadas (esto para disminuir el riesgo de resultados sesgados basados en pocas solicitudes).

Como se observa en la figura 2, el departamento con el número más alto de solicitudes no inscritas durante un solo semestre es Cesar (962 en 2015b), seguido por Cauca (676 en 2017b) y Santander (504 en 2015b). Si bien tres departamentos tuvieron sus índices más altos de solicitudes no inscritas en el segundo semestre de 2015 (Cesar, Santander y Cundinamarca), dos los tuvieron en el segundo semestre de 2017 (Cauca y Meta), y dos los presentaron en el segundo semestre de 2020 (Valle del Cauca y Caquetá).

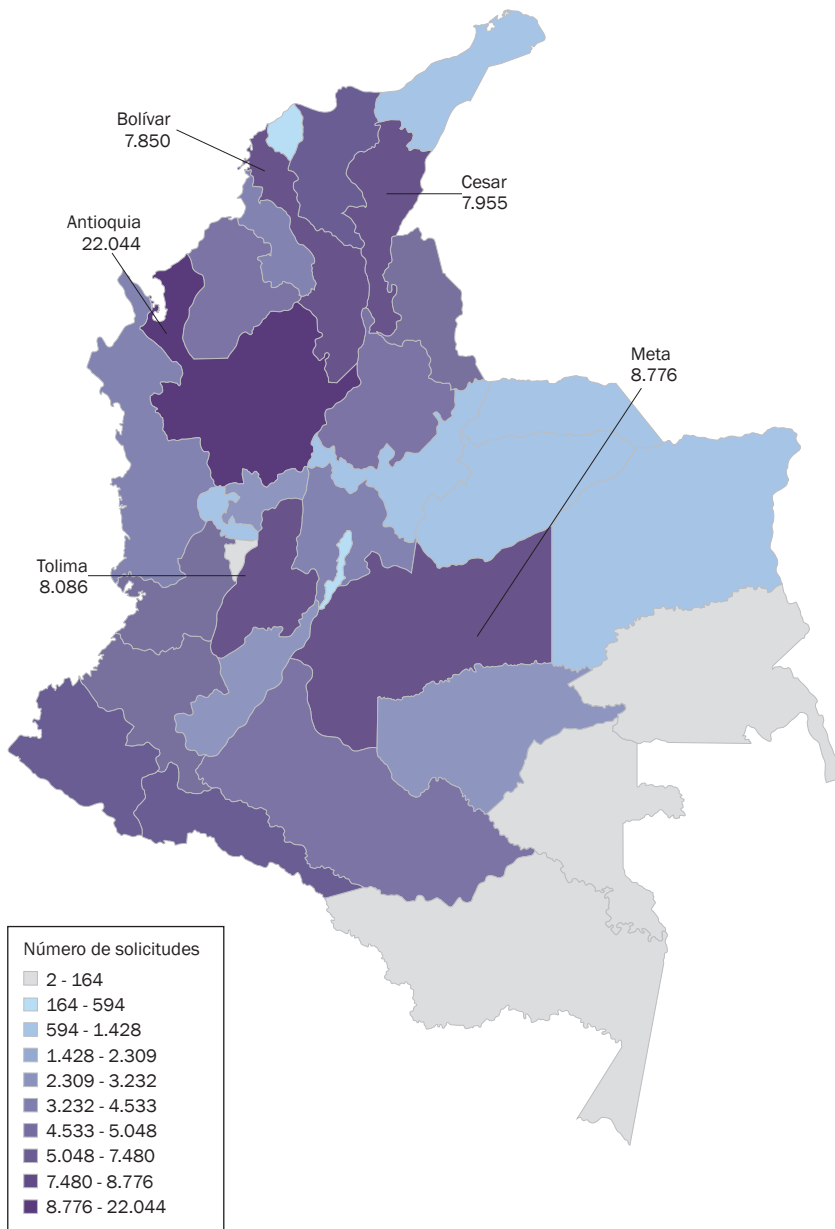
Además, la figura sugiere que la tasa de negaciones de los siete departamentos se disparó durante el segundo semestre de 2014. Esta observación explica bien la conclusión de la figura 2, donde se observa que entre el segundo semestre de 2014 y el primer semestre de 2015 el número de solicitudes no inscritas superó por primera vez el número de las inscritas.

En el mapa 1 se observan todas las solicitudes presentadas ante la URT desde sus inicios, en 2011, hasta el 4 de enero de 2021. Como se ve, los cinco departamentos con el número más alto de solicitudes están identificados en la gráfica con el número de solicitudes en paréntesis. En el mapa se observa que Antioquia tiene el número más alto de solicitudes, seguido por Meta, departamento que no tiene ni siquiera la mitad de las solicitudes que tiene Antioquia. Es importante tener en cuenta que es posible que el número de solicitudes presentadas en cada departamento se haya visto afectado por la estrategia de la URT de microfocalización, un tema que no se abordará en detalle en este documento.

La figura 3 compara la tasa de negación de cada uno de los departamentos (indicada con la línea horizontal negra) con la tasa nacional de negación (65 %). Los departamentos fueron ordenados de izquierda a derecha con base en el número de solicitudes tramitadas, como se indica

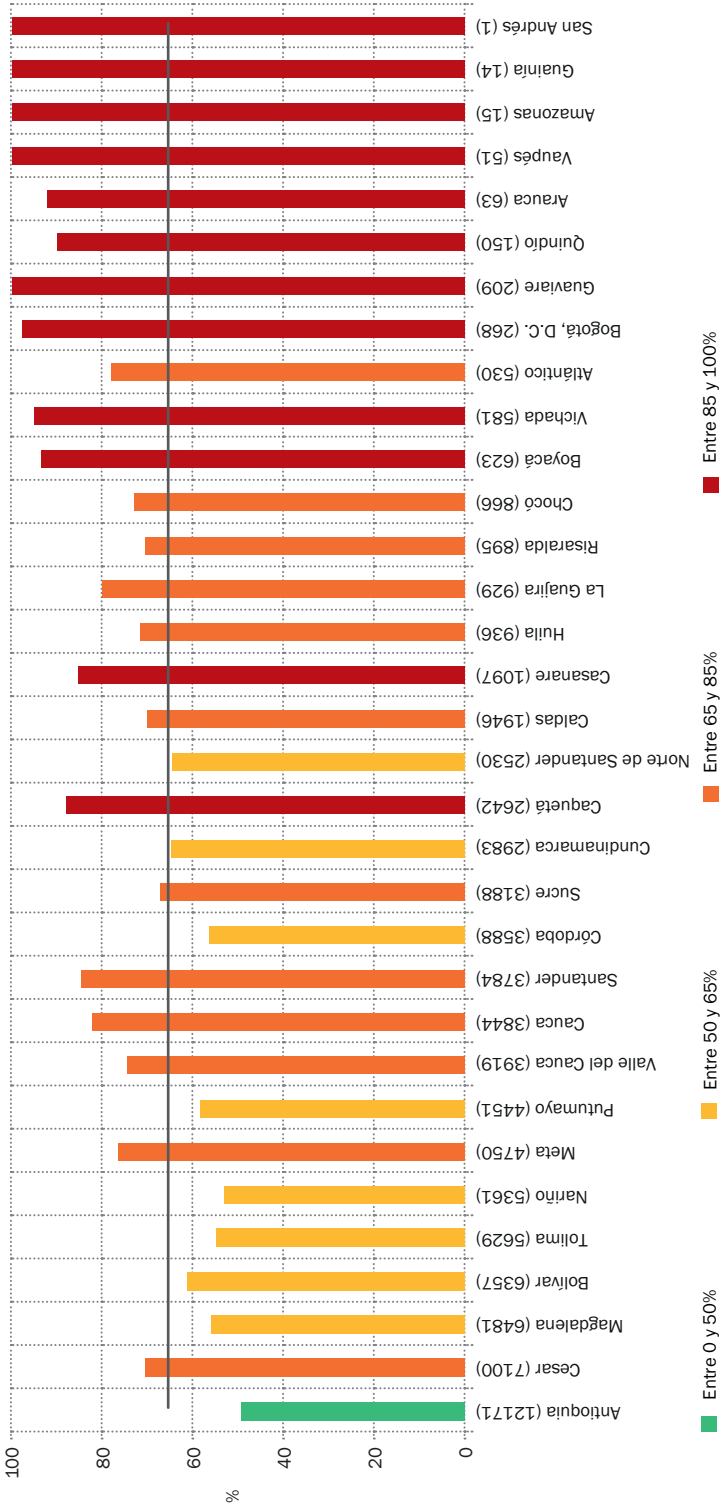
## MAPA 1.

### Número total de solicitudes discriminado por departamento



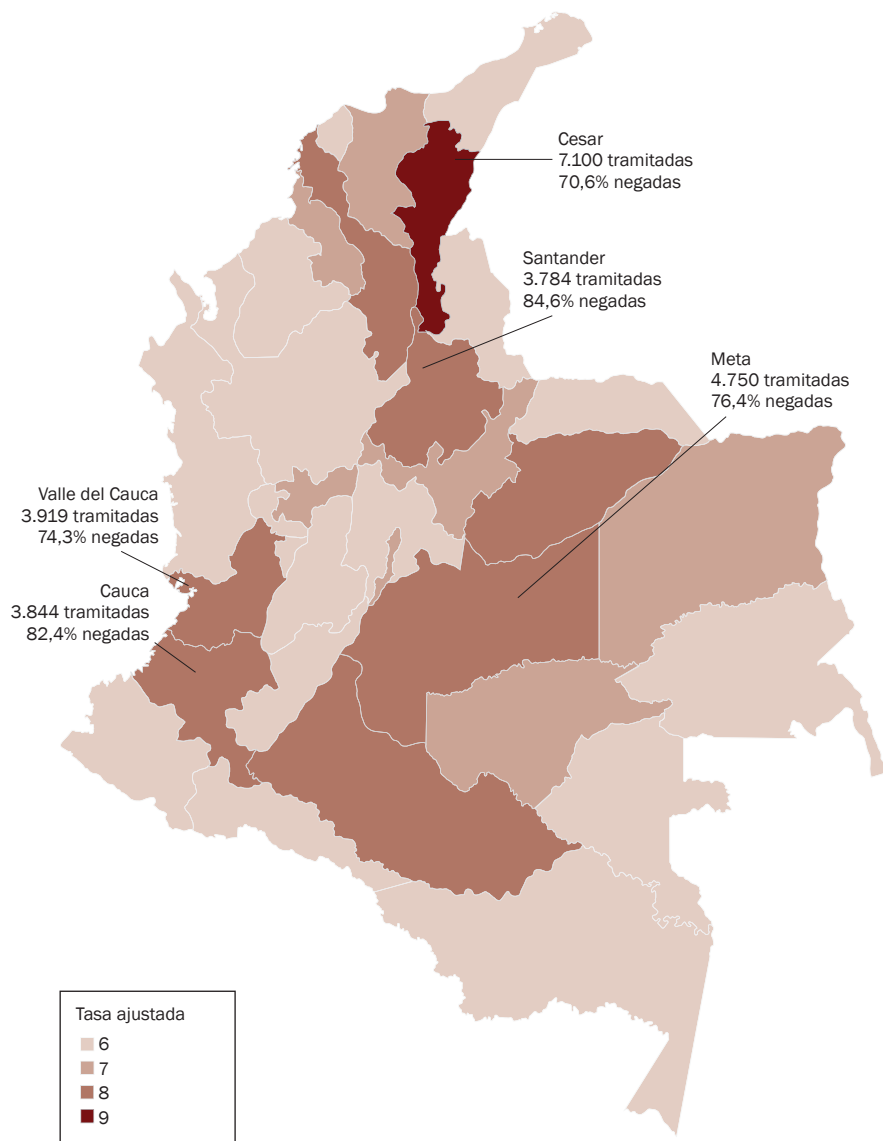
**FUENTE:** elaboración propia con datos tomados de la Unidad de Restitución de Tierras. Estadísticas Solicitudes Restitución Discriminadas Municipios (fecha de corte: 4 de enero de 2021).

**FIGURA 3.**  
**Tasa de negaciones por departamento versus promedio nacional de la tasa de negación**



**NOTA:** número total de solicitudes tramitadas en paréntesis.  
**FUENTE:** elaboración propia. URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202103033) (fecha de corte: 12 de febrero de 2021).

## MAPA 2. Tasa de negación ajustada con base en el número de solicitudes tramitadas



**FUENTE:** elaboración propia. Tabla de las solicitudes de restitución según el estado de trámite en la etapa administrativa (fecha de corte: 4 de enero de 2021).

en los paréntesis. Cuanto más esté a la derecha el departamento, es más probable que la tasa se vea afectada por la variación, ya que esta se basa en un número menor de solicitudes tramitadas. Por otro lado, cuanto más a la izquierda esté en el gráfico, la tasa de negaciones es más estable, pues se basa en un mayor número de solicitudes tramitadas. De todos los departamentos, Antioquia es el único que tiene una tasa de negación por debajo del 50 % (49,36 %).

El mapa 2 muestra el ajuste de la tasa de negación con base en las solicitudes tramitadas de cada departamento hasta el 4 de enero de 2021. Según nuestros criterios, los casos más graves son aquellos que tienen un puntaje igual o superior a 8, ya que esto significa que el departamento tiene tanto un número alto de solicitudes tramitadas como una alta tasa de negación. En el mapa se observan los cinco departamentos con las más graves situaciones de negación, incluido el número total de solicitudes tramitadas y la tasa de negación de los cinco departamentos. Este mapa sugiere que Cesar tiene la más grave situación de negación en el país, siendo el único departamento con un puntaje de 9.

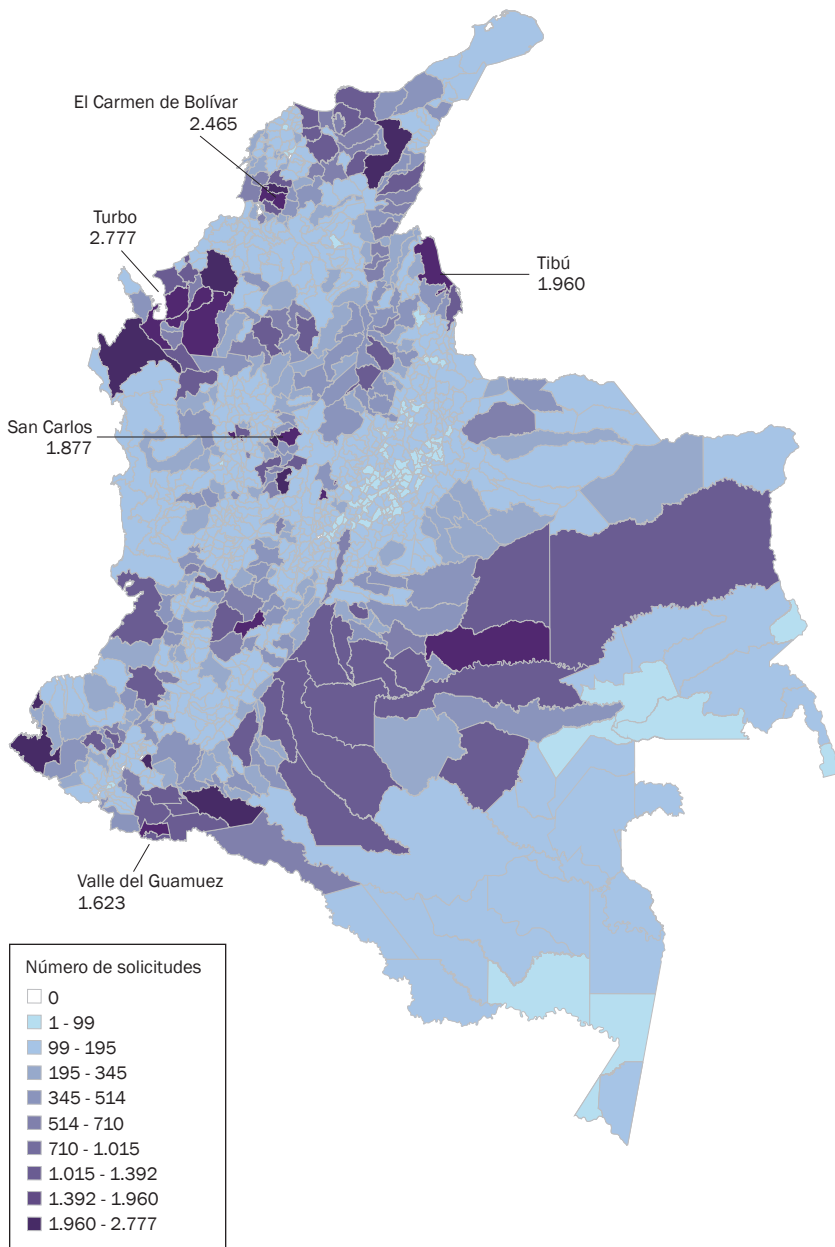
#### *A nivel municipal*

El mapa 3 incluye todas las solicitudes que han sido presentadas ante la URT desde 2011 hasta el 4 de enero de 2021. Los cinco municipios con el mayor número total de solicitudes están identificados en el mapa. El municipio con el mayor número de solicitudes es Turbo, seguido por El Carmen de Bolívar.

La figura 4 incluye los 50 municipios con las tasas más altas de negación, los cuales fueron seleccionados con base en los siguientes criterios: el municipio tiene menos de 200 solicitudes, de las cuales al menos de 50 % son tramitadas, y la tasa de negación es superior a la de la nación (65 %). La tasa de negación de los 50 municipios (representada en azul oscuro) es comparada con la tasa de negación del departamento, la cual se representa en rojo. El propósito de esta gráfica es mostrar que, incluso dentro de un departamento, las tasas de negación pueden variar mucho. La diferencia entre cada barra azul oscuro y la respectiva línea roja muestra este fenómeno. Por ejemplo, los dos municipios con la mayor diferencia con sus respectivos departamentos son Zaragoza (82,8 %) y Sonsón (77,6 %), ambos ubicados en Antioquia, el cual tiene una tasa de negación de 49,1 %. De otro lado, el gráfico muestra que Simacota, que tiene una tasa de negación del 74,1 %, es el municipio que presenta la mayor

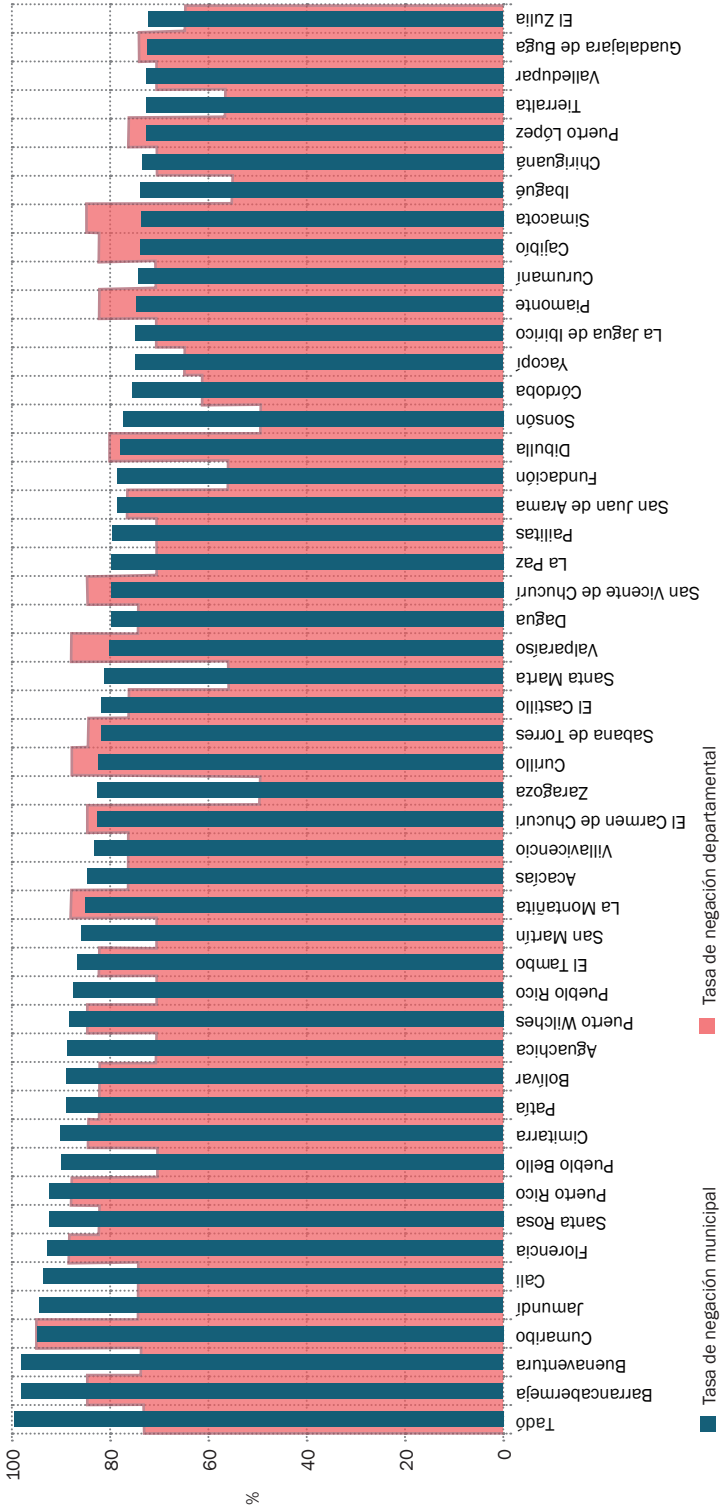
### MAPA 3.

#### Número total de solicitudes discriminado por municipio



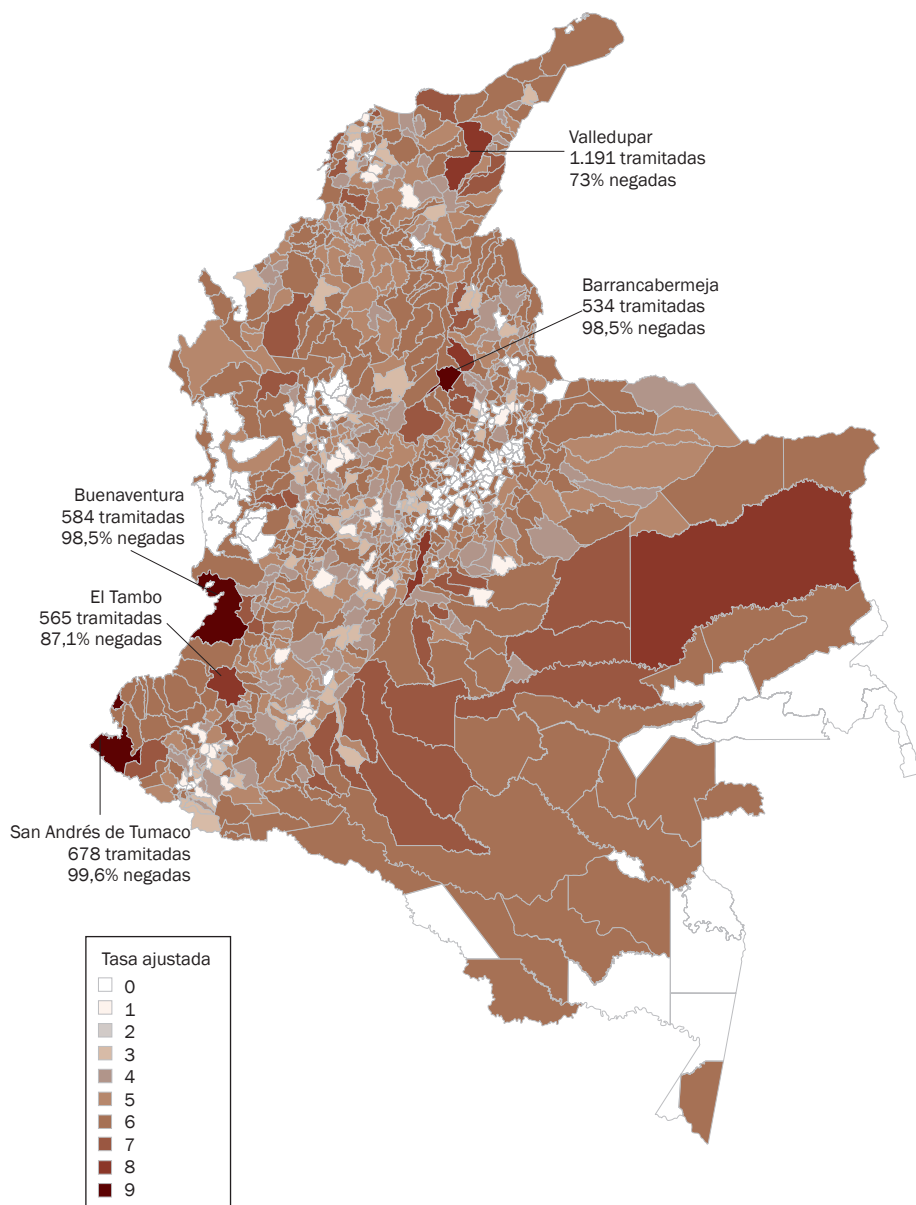
**FUENTE:** elaboración propia. Tabla de las solicitudes de restitución discriminadas por municipios (fecha de corte: 4 de enero de 2021).

**FIGURA 4.** Los 50 municipios con las tasas más altas de negación\* versus la tasa de negación del departamento en el cual se ubica el municipio



\* Con al menos 200 solicitudes y 50 % solicitudes tramitadas y con porcentaje de negación superior al promedio nacional (65 %).  
**FUENTE:** elaboración propia. URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202103033) (fecha de corte: 12 de febrero de 2021).

**MAPA 4.**  
**Tasa de negación ajustada**  
**con base en el número de solicitudes tramitadas**



**FUENTE:** elaboración propia. Tabla de las solicitudes de restitución según el estado de trámite en la etapa administrativa (fecha de corte: 4 de enero de 2021).

diferencia por debajo de su respectivo departamento, que es Santander (84,5%). Estas diferencias pueden mostrarnos que incluso dentro de los departamentos de menor preocupación, como Antioquia, pueden existir graves situaciones de negación.

El mapa 4 muestra la tasa ajustada de negaciones, con base en las solicitudes tramitadas de cada municipio hasta el 4 de enero de 2021. Según nuestros criterios, los casos más graves son aquellos que tienen un puntaje igual o superior a 7, pues esto significa que el municipio tiene tanto un número alto de solicitudes tramitadas como una alta tasa de negación. El mapa resalta los cinco municipios con las situaciones más graves de negación, incluyendo el número total de solicitudes tramitadas y la tasa de negación de los cinco municipios.<sup>1</sup> De esta manera, el mapa muestra que el municipio con la situación más grave de negación es San Andrés de Tumaco, seguido por Buenaventura y Barrancabermeja.

**Motivos de las decisiones de no inscribir (a partir del 10 de junio de 2019)<sup>2</sup>**

La siguiente sección discute los motivos de negación incluidos por la URT respecto de las solicitudes entre el 10 de junio de 2019, fecha en la que la Unidad empezó a registrar los motivos, y el 12 de febrero de 2021. En

**TABLA 3.**  
**Causales mencionadas en la respuesta de la URT a nuestro derecho de petición**

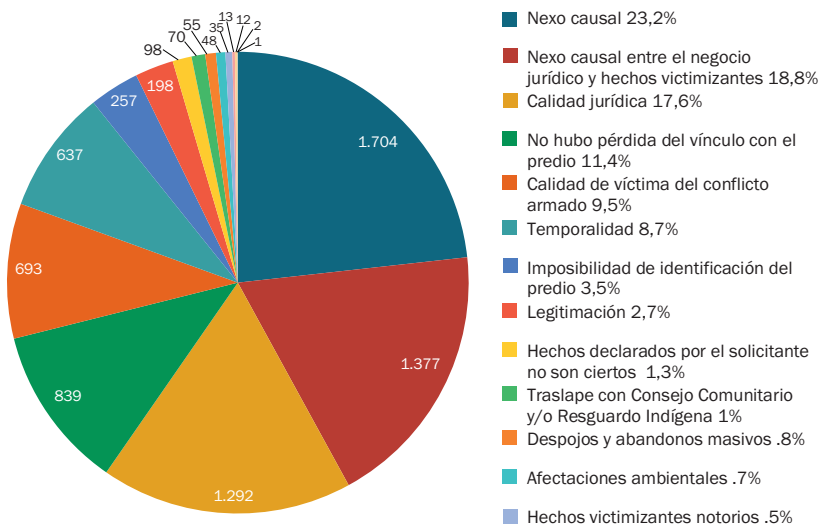
Causal	Descripción
Nexo causal	“Estos motivos de decisión se identifican cuando se establece que el abandono y/o la pérdida jurídica del solicitante con el bien no fueron como consecuencia directa o indirecta de los hechos victimizantes, tal y como lo exige el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”.
Nexo causal entre el negocio jurídico y hechos victimizantes	
Calidad jurídica	“Cuando se determina que para el momento de los hechos el ciudadano interesado en inscribir determinado predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente no reunía con el inmueble las calidades jurídicas de propietario, poseedor u ocupante”.

1 En caso de un empate entre puntajes, la clasificación se basó en el número total de solicitudes tramitadas.  
2 En su respuesta a nuestro derecho de petición, la URT señaló que empezaron a registrar los motivos de las decisiones negativas a partir del 10 de junio de 2019 (Unidad de Restitución de Tierras, 2021d).

Causal	Descripción
No hubo pérdida del vínculo con el predio	Se refiere al abandono forzado. Según la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “para la existencia de la tipología de abandono, el inmueble debió haber sufrido una pérdida del vínculo material por parte de su legítimo explotador, que se traduce en la imposibilidad de administración y explotación, añadida la ausencia de contacto directo como consecuencia del hecho victimizante atribuido al conflicto armado”.
Calidad de víctima del conflicto armado	“Estas causales de no inscripción refieren a aquellos asuntos en los cuales se pudo establecer que la situación victimizante puesta en conocimiento de la Unidad de Restitución de Tierras se cimienta en circunstancias diferentes al conflicto armado”.
Conflictos agrarios	
Despojos y abandonos masivos	
Hechos victimizantes notorios	“Luego no toda violación de Derechos humanos que coincida con la comisión de delitos tipificados en la legislación penal da lugar a la aplicación de la mentada norma jurídica, y en esa medida, cuando se determina que el asunto tiene como fuente hechos de abandono y/o despojos ocurridos por delitos de delincuencia común, y en general, por fuera del marco del conflicto armado, se subsume el asunto dentro de las causales de no inscripción”.
Temporalidad	“Se enmarcan aquellos asuntos que no satisfacen el requisito de temporalidad establecido en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011”, lo que limita la restitución al despojo o abandono forzado que hayan ocurrido a partir del 1 de enero de 1991.
Imposibilidad de identificación del predio	Cuando no se pueden identificar con precisión los predios objeto del ingreso al RTDAF y “pese a haberse agotado todas las labores de tipo técnico para individualizarlo (georreferenciación en campo, reconstrucción de linderos en campo a partir de la información obrante en títulos, etcétera) la Unidad no logró tener la plena certeza respecto de su delimitación geográfica. Asimismo, porque por situaciones de tipo ambiental (por ejemplo, deslizamientos de tierra o incremento del cauce de un río) el bien ya no existe”.
Legitimación	“Artículo 81. Legitimación. Serán titulares de la acción regulada en esta ley: las personas a que hace referencia el artículo 75. Su cónyuge o compañero o compañera permanente con quien se conviva al momento en que ocurrieron los hechos o amenazas para llevarlos al despojo o al abandono forzado, según el caso. Cuando el despojado, o su cónyuge o compañero o compañera permanente hubieran fallecido, o estuvieren desaparecidos podrán iniciar la acción los llamados a sucederlos, de conformidad con el Código Civil, y en relación con el cónyuge o el compañero o compañera permanente se tendrá en cuenta la convivencia marital o de hecho al momento en que ocurrieron los hechos”.
Hechos declarados por el solicitante no son ciertos	“Cuando se establezca que los hechos declarados por el solicitante no son ciertos o que este ha alterado o simulado deliberadamente las condiciones requeridas para su inscripción”.

Causal	Descripción
Traslape con Consejo Comunitario o Resguardo Indígena	Cuando las solicitudes “recaen sobre predios o áreas que se ubican al interior de territorios de comunidades étnicas, negras o indígenas”.
Afectaciones ambientales	“a. La existencia de solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente que versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, en donde previamente se hubieren adelantado procesos de sustracción con fines de restitución de tierras ante la autoridad ambiental competente y la decisión de esta última no hubiere ordenado la sustracción. b. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Decreto 2811 de 1974 y las normas que lo modifiquen o deroguen. c. Aquellos casos en que las solicitudes de inscripción al registro versen sobre terrenos baldíos ubicados al interior de las áreas de Parques Nacionales Regionales, desde su consideración como inalienables, imprescriptibles e inembargables”.
Propietario retornado	“Por propietarios retornados se entienden aquellas personas naturales que ostentan el derecho de dominio sobre el predio, el cual abandonaron temporalmente por motivos asociados al conflicto armado interno, esto es, que pese a la situación victimizante, la relación jurídica de propiedad permaneció incólume y con el retorno se recuperó materialmente el bien”. “Resulta importante señalar que, a raíz de cambios adoptados por la jurisprudencia constitucional, particularmente frente a lo decidido por el máximo tribunal en Sentencia C-166 de 2017, así como en los fallos emitidos dentro del proceso de restitución, mediante Circular DIR 01 de 2018 se dejó sin efectos la Circular DJR 007. Igualmente, en la Circular DJR 001 de 2019 quedó esclarecido que los casos de ‘propietarios retornados’ son susceptibles de ser inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, así como de ser representados judicialmente por la entidad”.
Caso fortuito	A pesar del término de tres meses para la presentación de la solicitud de inscripción en el RTDAF, previsto en el Decreto 1167 de 2018, corresponde a cada una de las direcciones territoriales analizar las solicitudes recibidas por fuera del mismo, con el fin de evaluar si los supuestos fácticos encajan dentro los conceptos de fuerza mayor o caso fortuito.
Fuerza mayor	Ahora bien, tal disposición fue demandada en ejercicio del medio de control provisional del Decreto 1167 del 11 de julio de 2018, proferido por los Ministerios de Defensa Nacional y de Agricultura y Desarrollo Rural [...] Por lo anterior, hasta nueva decisión judicial al respecto, dicha norma se encuentra suspendida.

**FIGURA 5.**  
**Motivos de las negaciones a nivel nacional**

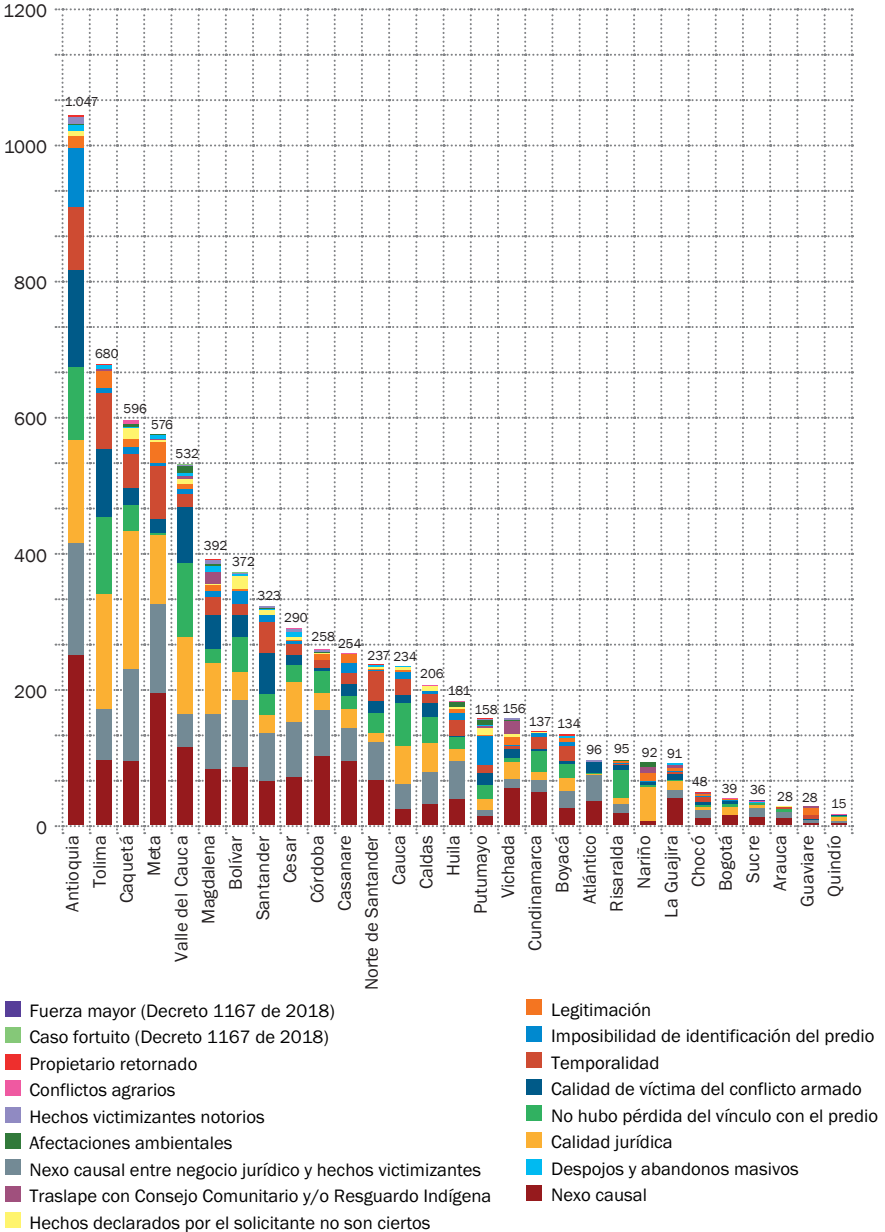


total, 7.331 solicitudes cuentan con información sobre los motivos de exclusión. Este número corresponde a solo el 13,3 % de las 54.966 negaciones totales emitidas desde el comienzo del proceso de restitución de tierras hasta la misma fecha. La tabla 3 incluye las 17 causales utilizadas de la URT para negar solicitudes (Unidad de Restitución de Tierras, 2021f).

La figura 5 muestra las causales incluidas en la tabla que recibimos de la URT en su respuesta a nuestro derecho de petición. La gráfica incluye la frecuencia de cada causal representada por el número dentro del gráfico (no fue posible incluir algunos números en la gráfica debido a su tamaño). Adicionalmente, los porcentajes de las causales de las 7.331 negaciones están incluidos en la leyenda. La razón principal para la negación fue la falta de nexo causal (23,2 %), y la segunda fue la falta de nexo causal entre el negocio jurídico y los hechos victimizantes (18,8 %). Debido a que la descripción de la URT de ambas causales es la misma y hace que no se puedan distinguir como dos causales diferentes, se puede decir que el 40,02 % de las solicitudes con motivos incluidos fueron negadas por la falta de nexo causal.

La figura 6 muestra las causales incluidas en la tabla que recibimos de la URT en su respuesta a nuestro derecho de petición, discriminadas por departamento. El número arriba de cada columna representa cuántas, de las 7.331 negaciones con causales incluidas, corresponden a cada

**FIGURA 6.**  
**Motivos de las negaciones discriminados por departamento**



**FUENTE:** elaboración propia. URT, Respuesta Derecho de Petición (Oficio DSC1-202103033) (fecha de corte: 12 de febrero de 2021).

departamento. Si tratamos al nexo causal y al nexo causal entre el negocio jurídico y los hechos victimizantes como un único motivo, los resultados, en gran parte, reflejan las proporciones enumeradas para cada causal en la figura 6.

Por ejemplo, el 40 % de las solicitudes en Antioquia fueron negadas por falta de nexo causal, 14 % por falta de calidad jurídica, etc. Sin embargo, en algunos departamentos, las proporciones de negaciones difieren significativamente de los resultados generales en la figura 6. Por ejemplo, en Cauca y Risaralda, la causal con el más alto porcentaje es que no hubo pérdida del vínculo con el predio (28 y 42 % respectivamente), lo que indica que el mayor problema en estos departamentos, al menos desde el 10 de junio de 2019, ha sido que la URT no determina que hubo abandono forzado. Por otro lado, en Putumayo, la causal con el más alto porcentaje es la imposibilidad de identificación del predio (27 %), y en Nariño, dicha causal es la falta de calidad jurídica (53 %). Esta gráfica demuestra que, a partir del 10 de junio de 2019, aunque la razón de negación más común a nivel nacional fue la falta de nexo causal, en algunos departamentos, las razones más comunes fueron otras. Cualquier estrategia para abordar la problemática de la alta tasa de negaciones debe tener en cuenta las dinámicas regionales, así como las distintas direcciones territoriales de la URT.

## Información de la JCA

### **Metodología**

Al no poder acceder a las resoluciones adoptadas por las URT, decidimos rastrear los casos en los que reclamantes de tierras cuyas decisiones fueron negadas acudieron ante un juez para intentar modificar la decisión. Como primer paso, dirigimos un derecho de petición ante la URT solicitando que nos informara en cuáles casos había sido notificada como demandada ante la JCA. De esta manera, logramos delimitar un universo de 89 casos que han cursado o actualmente están cursando en la JCA.<sup>3</sup> Estos casos son demandas en contra de la entidad, bajo la figura de la nulidad y el restablecimiento del derecho, controvirtiendo las decisiones negativas de la URT para no incluir solicitudes en el RTDAF.

---

3 Teníamos que contrastar varias tablas que recibimos de la URT con información sobre las demandas en la JCA porque no coincidían. Además, después del análisis de los casos, encontramos que algunos no se trataban de demandas en contra de la URT por negar solicitudes de restitución. Los datos se explicarán en más detalle en la siguiente sección.

Dichas demandas se encuentran dispersas en distintos despachos judiciales del país, desde el Consejo de Estado en Bogotá, hasta en varios juzgados administrativos, pasando por tribunales superiores en distintos departamentos.<sup>4</sup> En nuestra investigación buscamos acceder a los expedientes de los casos para analizar la información que rodeaba a las decisiones negativas emitidas por la URT. En este sentido, decidimos usar derechos de petición para solicitar esta información. Aunque no es el enfoque de este documento de política, vale la pena mencionar algunas de las dificultades que encontramos para conseguir los expedientes y que reflejan los problemas para acceder a información sobre una política pública vital para el país.

#### *La naturaleza difusa en la que se encuentra la información*

Debido a que no existe una base central de los casos en la JCA, tuvimos que enviar derechos de petición a cada despacho en el que se encontraban los expedientes. En total, enviamos más de 100 derechos de petición a varias secciones del Consejo de Estado; los tribunales administrativos de Antioquia, Santander, Atlántico, Magdalena, La Guajira, Cesar, Sucre, Córdoba, Cundinamarca, Tolima, Meta y Valle del Cauca; y los juzgados de Medellín, Turbo, Bogotá, Cartagena, Popayán, Cali, Valledupar, Montería, Sincelejo, Santa Marta, Bucaramanga, Barrancabermeja, Pereira, Villavicencio, Cúcuta e Ibagué.

#### *La pandemia y las nuevas medidas relacionadas con los plazos*

Debido a la naturaleza difusa de la información que buscamos, empezamos a enviar los derechos de petición en abril de 2020, unas semanas después del inicio de la cuarentena nacional. Como resultado de la emergencia sanitaria, el gobierno duplicó el tiempo permitido para dar respuesta a los derechos de petición, de 10 a 20 días hábiles. Además, cerca de la mitad de los despachos no contaban con capacidad para la digitalización de los expedientes. Por eso, tuvimos que esperar más tiempo para ubicarlos y, en algunos casos, tuvieron que escanearlos. En otros casos, el despacho no nos proporcionó el expediente de manera digital, y solo nos permitió revisarlo de manera presencial en su sede. Debido a este requisito adicional,

---

4 Según una fuente de la URT, ha habido una discusión sobre cuál nivel de la JCA tendría la competencia de primera instancia en estas demandas. Por eso, se han presentado demandas en contra de la URT en todos los niveles, es decir, juzgados, tribunales, e incluso el Consejo de Estado.

tuvimos que pedirles a colegas ubicados en otros municipios que tomaran fotos de algunos de los expedientes.

#### *La falta de respuesta de muchos despachos a los derechos de petición*

Junto con los retrasos generados por la pandemia, nos enfrentamos con la falta de respuesta por parte de varios despachos. En 16 casos nunca recibimos respuesta, pese a que enviamos un segundo derecho de petición. En otros siete casos, el despacho nos informó que teníamos que esperar o respondió inicialmente, pero dejó de comunicarse con nosotros (y sin una respuesta definitiva a nuestro derecho de petición). En ambas oportunidades, tuvimos que hacer seguimiento en los despachos y preguntarles sobre el estado de nuestro derecho de petición, pero no recibimos los expedientes que pedimos.

#### *Respuestas alegando reserva de información*

Por otro lado, 14 despachos se negaron a proporcionarnos los expedientes alegando reserva de información porque contenían datos sobre las víctimas o, en ciertos casos, negando la información porque no éramos partes en el caso. Sobre el punto de información reservada, algunos jueces han considerado que el artículo 3 del Decreto 4829 de 2011 y los artículos 29 y 156 de la Ley 1448 de 2011 establecen una reserva en esta materia; sin embargo, esto no es así. Estas disposiciones se aplican a las solicitudes en el Registro Único de Víctimas (RUV) y en el RTDAF, y a sujetos obligados específicos: la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la URT. Debido a que la reserva o clasificación constituye una excepción al ejercicio de un derecho fundamental, su interpretación debe ser restrictiva y estricta. Por lo que las disposiciones citadas no pueden ser interpretadas de forma extensiva, debido a que los expedientes judiciales en donde se discuten decisiones sobre la inclusión de víctimas en el RTDAF no se encuentran sometidos a reserva o clasificación; así como extendiendo esta a sujetos obligados no mencionados por las normas, como los jueces y magistrados de la jurisdicción contencioso administrativa.

#### *El Tribunal Administrativo de Santander*

Por último, cabe mencionar los problemas que tuvimos con el Tribunal Administrativo de Santander. A este Tribunal le solicitamos ocho casos

que se encontraban cursando en varios despachos. Pero a la fecha no hemos logrado conseguir ni uno solo. Con respecto a cinco de los casos, el Tribunal nos negó el acceso a los expedientes por no estar autorizados ni legitimados para actuar dentro de dicha litis (argumento que, como explicamos en el apartado anterior, no tiene sustento constitucional o legal). En cuanto a los otros tres, no nos respondieron. Después de enviarles varios derechos de petición y notas aclaratorias relacionadas con nuestro derecho a ver los expedientes, seguimos sin ningún expediente de este Tribunal.

### **Análisis de los expedientes**

Analizamos la información relevante de los 56 expedientes que logramos conseguir<sup>5</sup> y la sistematizamos en una base de datos. Cada entrada de nuestra base cuenta con un perfil del solicitante y el predio, un cronograma de los eventos y hechos victimizantes alegados, las razones principales en las que se fundamentó la decisión de la URT de negar la solicitud, y una síntesis del razonamiento de esta Unidad. En los casos en donde hay una sentencia, incluimos el razonamiento del juez. Tras analizar los 56 expedientes, descartamos 7 de ellos, debido a que no contaban con la información suficiente para identificar las razones por negar la solicitud.<sup>6</sup> Por lo tanto, nuestra investigación se basa en los 49 casos que contaban con la información suficiente para hacer un análisis robusto. En cuanto a los 49 casos, codificamos la razón principal de negación de cada caso según las causales que se describen en la tabla 4.

En algunos casos, la URT fundamentó su decisión en dos o más causales (p. ej., no hubo despojo y falta del nexo causal); en tales casos, incluimos las distintas causales en las fichas. Con la información proveniente de las fichas construimos una base de datos que incluye, además de la

- 
- 5 Nuestra fuente principal de los expedientes fueron las resoluciones de la URT de no inscripción o no inicio de estudio, aunque no todos los expedientes fueron enviados con las resoluciones. En tales casos, tuvimos que sacar la información relevante de las demandas, contestaciones o sentencias de la JCA.
  - 6 Entre los siete casos, cinco de ellos no tenía las resoluciones de no inscribir o no iniciar el estudio y no fue posible hacer el análisis con los documentos que recibimos. Con respecto a los otros dos casos, se trata de situaciones en las que los alegados propietario y poseedor de predios están controvirtiendo las decisiones de la URT de inscribir dos predios en el RTDAF porque, según ellos, los solicitantes no son los verdaderos propietarios o poseedores.

**TABLA 4.**  
**Causales utilizadas en nuestra investigación**

Causal	Descripción	Ocurrencia <sup>7</sup>
No hubo despojo <sup>8</sup>	Las circunstancias muestran que la compraventa se dio de manera libre y voluntaria y sin coacción o aprovechamiento alguno o que no se dio con ocasión del conflicto armado.	20
No hubo abandono forzado <sup>9</sup>	La pérdida del contacto directo con el predio no fue suficiente o no se dio con ocasión del conflicto armado.	11
Falta del nexo causal	La pérdida del vínculo con el predio no se dio con ocasión del conflicto armado.	15
Falta de calidad de víctima	El solicitante no ostentaba la calidad de víctima según el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.	3
Falta de relación jurídica con predio	Solicitante no ostentaba la relación de propiedad, posesión u ocupación con el predio.	4
Fuera del límite temporal	El hecho victimizante ocurrió antes del 1 de enero de 1991.	5
Afectaciones ambientales	El predio era terreno baldío ubicado en una zona forestal o el sistema de parques nacionales naturales.	2
Hechos declarados por el solicitante no son ciertos	Falsedad de la información, alteración o simulación de las condiciones para intentar lograr la inscripción	4

información básica y la razón principal en cada caso, un corto resumen del razonamiento de la URT. Con base en nuestra base de datos y los expedientes, sacamos patrones y dinámicas de los datos para escribir nuestros hallazgos, los cuales se explicarán a continuación.

### **Resultados**

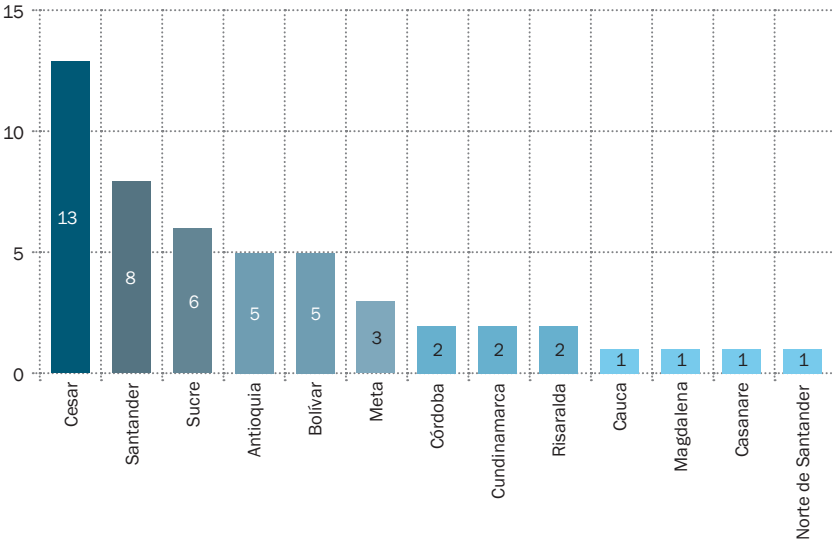
De los 89 casos que cursaban o actualmente están cursando ante la JCA, analizamos 49. De los 49 casos analizados, los tribunales y juzgados han emitido solamente 14 sentencias y solo una de ellas ha sido favorable a la solicitante (los 13 restantes han sido favorables a la URT).

- 
- 7** La suma de las ocurrencias es superior a 49 debido a que, en algunos casos, la URT fundó su decisión en varias causales.
  - 8** Muchas veces, la URT incluyó el elemento contextual (el nexo causal) en su análisis sobre si hubo despojo o no.
  - 9** Muchas veces la URT incluyó el elemento contextual (el nexo causal) en su análisis sobre si hubo abandono forzado o no.

### Ubicación de los predios

La ubicación, por departamento, de los predios que se disputan en los 49 casos se observa en la figura 7.

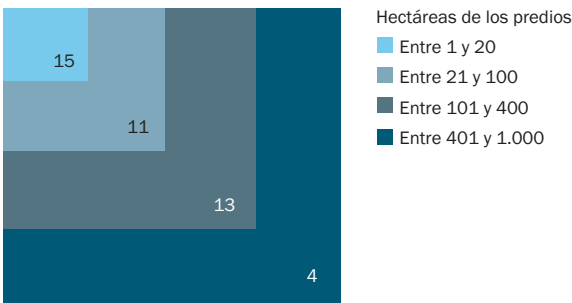
**FIGURA 7.**  
**Departamentos en los cuales se ubican los predios en controversia**



**FUENTE:** elaboración propia con base en nuestra base de datos sobre los 49 casos analizados.

### Extensión de los predios

**FIGURA 8.**  
**Extensión de los predios que pretendían ser restituidos en las 49 solicitudes**



**FUENTE:** elaboración propia a partir de nuestra base de datos sobre los 49 casos analizados.

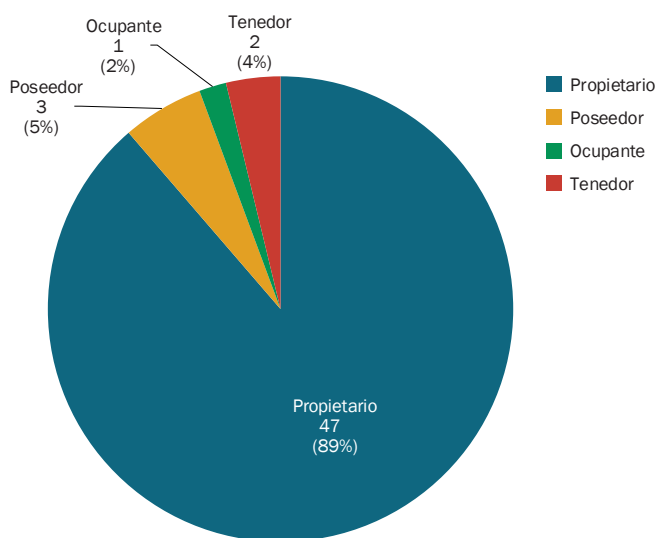
Como se ve en la figura 8, la suma de los números es inferior a 49, dado que no se logró encontrar información sobre todos los predios involucrados. Además, cabe notar que, en algunos casos, la solicitud involucra varios predios. De los 43 predios de los cuales logramos averiguar las extensiones, 15 (35 %) tienen entre 1 y 20 hectáreas, 11 (26 %) tienen entre 21 y 100 hectáreas y 13 (30 %) tienen entre 101 y 400 hectáreas. Los otros cuatro predios (9 %) tienen una extensión superior a 401 hectáreas. Esto nos permite concluir que los casos se refieren a parcelas generalmente pequeñas o medianas.

### *Relación jurídica con los predios*

En la figura 9 se muestran las relaciones jurídicas que ostentaban los demandantes con los predios en controversia en los 49 casos, según las calificaciones de la URT.

Como se evidencia en la figura 9, la gran mayoría de los solicitantes fueron calificados por la URT como propietarios (47 propietarios o el 88,7 %). La suma de los números es superior a 49 porque en algunos casos había varios solicitantes para el mismo predio. Con base en la figura se puede inferir que del universo total de solicitantes cuyas solicitudes

**FIGURA 9.**  
**Relación jurídica de los solicitantes con los predios**



**FUENTE:** elaboración propia con base en nuestra base de datos sobre los 49 casos analizados.

fueron negadas por la URT (58,914), o los propietarios eran más propensos a acudir a la JCA que los poseedores, ocupantes o tenedores, o los propietarios constituyeron la mayoría de los solicitantes cuyas solicitudes fueron negadas. Esta situación corroboraría que entre más precario es el título de las familias campesinas, menos probabilidad hay de que accedan a procesos judiciales y, por tanto, se presenta una mayor desprotección en la tenencia.

#### *Plazos de tiempo de los procesos ante la URT y ante la JCA*

En la figura 10 se muestran los términos de tiempo que se demoraron los reclamantes para llegar a diferentes etapas de los 48 casos (fue imposible encontrar la información de uno de los 49 casos).<sup>10</sup>

- El número promedio de días entre la presentación de la solicitud y la resolución de la URT de no iniciar el estudio o no inscribir la solicitud en el RTDAF fue 994 días (el más corto fue 47 días y el más largo 2365,5).
- El número promedio de días que pasaron entre la resolución de la URT de no iniciar el estudio o no inscribir la solicitud en el RTDAF y la admisión de la demanda ante la JCA fue 645 días (el más corto fue 29 días y el más largo 1774).
- El número promedio de días entre la admisión de la demanda ante la JCA y la sentencia de primera instancia fue 720 días (el más corto fue 361 días y el más largo 1390).<sup>11</sup>

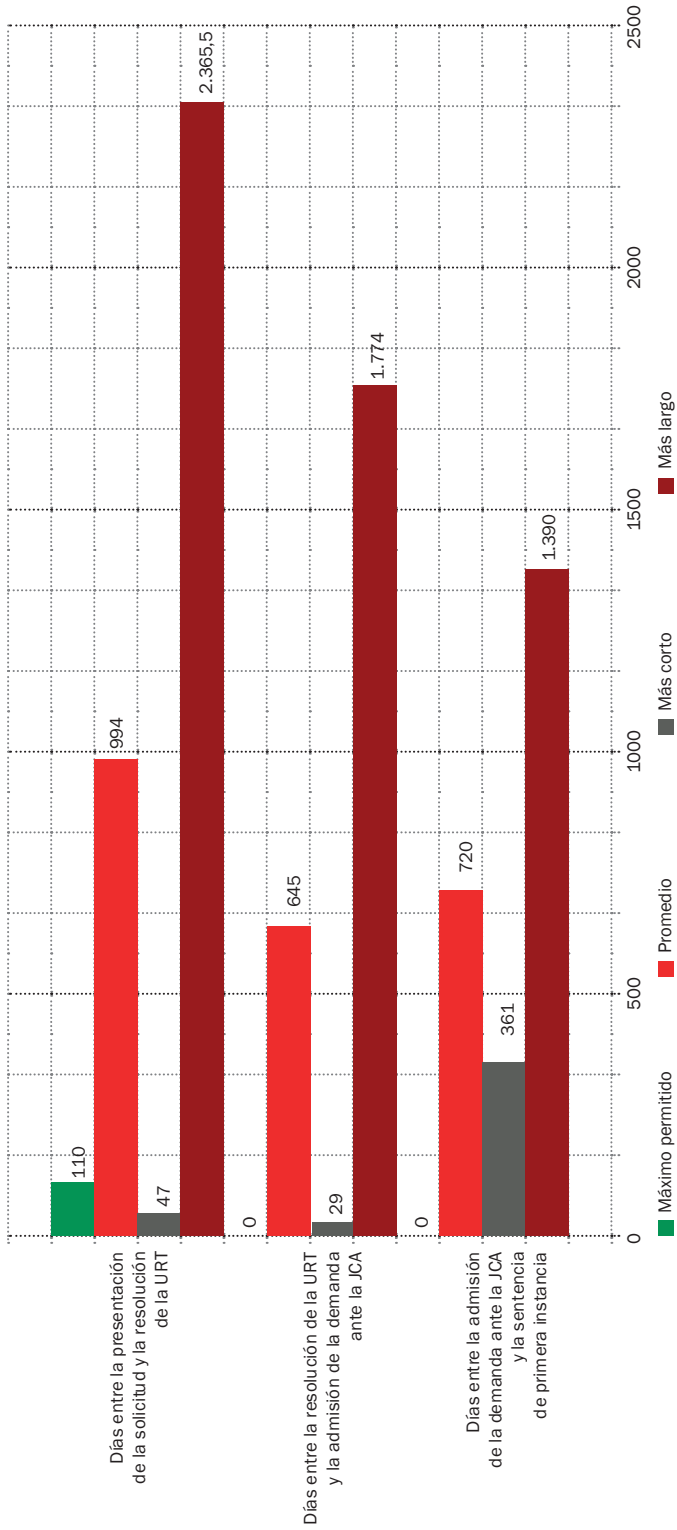
En los 48 casos que analizamos encontramos un evidente incumplimiento del plazo en el que se debe resolver la solicitud (el máximo tiempo que tiene la URT es 110 días). De hecho, solo en tres casos la URT resolvió las solicitudes en el plazo reglamentado. En promedio, la Unidad se demoró 2,7 años para resolver los casos analizados. Entre la resolución

---

**10** Fue imposible encontrar la información sobre los términos de tiempo de uno de los 49 casos. Con respecto a tres casos, en los cuales ha habido varias solicitudes resueltas en una sola resolución, se calculó el término promedio de las solicitudes. Cabe mencionar que, en algunos casos, la URT incluyó la fecha de la decisión sobre el recurso de reposición en vez de la fecha de la resolución de no iniciar el estudio o no inscribir la solicitud en el RTDAF. Tratamos de corregir estos errores.

**11** El número promedio se basa en 13 de las 14 sentencias de primera instancia, debido a que fue imposible encontrar la información de una de las sentencias.

**FIGURA 10.**  
**Días entre las varias etapas de los procesos ante la URT y ante la JCA**



**FUENTE:** elaboración propia con base en nuestra base de datos sobre los 49 casos analizados.

emitida por la URT y la admisión de la demanda ante la JCA, el proceso demoró en promedio 1,8 años. Por último, con respecto a los 13 casos que tienen por lo menos una sentencia de primera instancia,<sup>12</sup> el proceso demoró en promedio 2 años entre la admisión de la demanda y la sentencia de primera instancia. Esto significa que en los casos que analizamos, los solicitantes cuyas solicitudes fueron negadas por la URT han tenido que esperar cerca de 6,5 años desde la presentación de sus solicitudes de restitución ante la URT hasta la sentencia de primera instancia en la JCA. Salvo en un caso, los demandantes han esperado en promedio 6,5 años para una decisión favorable a la URT. La única solicitante cuya demanda se resolvió a su favor tuvo que esperar 4,2 años para obtener una decisión que no termina su caso, simplemente le permite que la jurisdicción especializada para restitución de tierras continúe con el proceso una vez la URT presente la respectiva demanda.

### *Razonamiento de la URT*

Para estudiar la estructura del razonamiento de la URT decidimos clasificar los casos en dos categorías: aquellos que se tratan de compraventas y los que no. Esto porque más de la mitad de los casos tiene que ver con compraventas.

#### - Compraventas

La mayoría de los casos (28 casos o 57 %) son despojos derivados de supuestas compraventas. Entre las causales mencionadas por la URT se encuentra con más frecuencia que no hubo despojo o que no hubo un nexo causal entre el conflicto armado y la compraventa. Cabe resaltar que el análisis del nexo causal no ha sido uniforme; en algunos casos, la URT analizó este nexo como una causal independiente. Pero, en muchos casos, aunque la causal mencionada es que no hubo despojo o abandono forzado, la entidad fundamentó la decisión en el hecho de que no hubiera un nexo de causalidad. Es decir, unas veces la URT usó la indagación sobre el nexo causal como un elemento del despojo o abandono forzado, y en otras analizó dicho nexo como una causal independiente para la no inclusión de la solicitud en el RTDAF. De todas maneras, la URT analizó el nexo de causalidad de manera restrictiva, requiriendo que la pérdida del vínculo con el predio fuera el resultado directo del conflicto armado.

---

**12** Solo se analizaron 13 de ellos porque fue imposible encontrar los detalles sobre un caso.

**No hubo despojo.** En 20 de los 28 casos que se tratan de compraventas, la URT determinó que no hubo despojo. En muchos de estos casos, la URT concluyó que, aunque el solicitante había sido desplazado anteriormente, la venta del predio se dio de manera libre y voluntaria a un tercero sin ninguna indicación de aprovechamiento, y, por lo tanto, no se trata de una situación de despojo. Con respecto a estos casos, la URT enfocó su análisis en las negociaciones alrededor de la compraventa. Los criterios usados por la URT para negar las solicitudes fueron: i) la venta no resultó en un detrimento para el vendedor, ii) el comprador era un amigo o familiar del vendedor, iii) el reclamante había iniciado la compraventa, iv) la compraventa se realizó años después del hecho victimizante, y v) el comprador no se había aprovechado de la situación de violencia. Infortunadamente, la URT no explica suficientemente los fundamentos de sus criterios. Por ejemplo, en los casos en los que basó su decisión en la falta de evidencia del aprovechamiento o coacción, la entidad no explicó su análisis para llegar a esta conclusión.

En otros casos la URT llegó a la misma conclusión (no hubo despojo) al analizar los motivos de los vendedores para hacer el negocio jurídico. Entre las razones mencionadas se encuentran que i) el solicitante no alegara que la venta se dio con ocasión del conflicto armado, ii) la imposibilidad de desenglobar una parte del predio, iii) fines económicos, iv) obligaciones crediticias y v) disputas intrafamiliares. En su razonamiento, la URT no explica ni analiza la posibilidad de que se vendiera un predio por múltiples motivos. Por ejemplo, por aprovechamiento ejercido por un tercero, y por fines económicos. Es más, esta Unidad no tiene en cuenta el estado de necesidad de las víctimas solicitantes, ni que la situación económica precaria en la que muchos solicitantes se encuentran se debe al hecho victimizante. En este sentido, la URT no exploró un posible nexo causal entre el desplazamiento o abandono forzado y la compraventa.

**No hubo un nexo causal.** En seis de los casos, aunque se había alegado despojo mediante compraventa, la URT enfocó su análisis en el nexo causal entre la compraventa y el conflicto armado. Es decir, si el bien había sido vendido con ocasión del conflicto armado. Esencialmente, la URT usó los mismos criterios mencionados en los párrafos anteriores. En otras palabras, el hecho de que el solicitante no alegara que la venta se dio con ocasión del conflicto armado, fines económicos, obligaciones crediticias, y en el trascurso de años entre el hecho victimizante y la compraventa. Cabe notar que la URT no explicó cómo se relacionan el análisis del nexo causal y la determinación de si hubo despojo.

**No hubo abandono forzado.** En ocho casos relacionados con compraventas, la URT adicionalmente analizó si hubo abandono forzado antes de la compraventa. En otros tres casos no hubo una compraventa, pero debido a que el análisis de la URT fue el mismo, se presentarán los resultados del análisis del abandono forzado en este párrafo. Para llegar a la conclusión de que no hubo abandono forzado, la URT analizó las pruebas circunstanciales sobre el contacto de la víctima de desplazamiento forzado con el predio después del hecho victimizante. Por ejemplo, la URT determinó que no hubo abandono forzado en las siguientes situaciones: cuando el solicitante dejó un administrador encargado del predio; cuando el solicitante o su familiar ocasionalmente regresaba al predio para revisarlo; cuando el solicitante seguía explotando los recursos del predio, como la venta de leche, el negocio de ganado etc.; cuando el solicitante realizó procesos administrativos o ventas parciales del predio. En la mayoría de los casos, la URT aplicó el estándar del abandono forzado (el solicitante *se ve impedido para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios* - Ley 1448 de 2011, art. 74) de manera absoluta. Según el razonamiento de la URT, el abandono forzado solo existe cuando hubo un desprendimiento *total* con el predio, es decir, cualquier tipo de contacto mantenido con este, aunque limitado, fue razón suficiente para establecer que no hubo abandono forzado.

- Otros casos

Con respecto a los otros 21 casos que no se tratan de compraventas, nueve no fueron incluidos en el RTDAF porque la URT no encontró un nexo causal entre la pérdida del vínculo con el predio y el conflicto armado. En estos casos, la URT encontró que no hubo un nexo causal entre el hecho victimizante y el presunto despojo o abandono forzado por las siguientes razones: i) se trató de un conflicto familiar o de poseedores sobre el predio; ii) no se logró comprobar el actuar y la presencia del grupo armado en la zona en la fecha del supuesto hecho victimizante; iii) la pérdida del vínculo con el predio se dio por la invasión de este por parte de terceros, sin el uso de violencia; iv) la pérdida del vínculo con el predio se dio por el cobro de una deuda adquirida por el hermano del solicitante con una banda delincuencia. La razón utilizada con más frecuencia por la URT fue que la pérdida del vínculo con el predio se debió al incumplimiento en los pagos de una deuda adquirida por el solicitante. Según la URT, en tales casos, la pérdida del vínculo con el predio, normalmente mediante el remate, tenía su génesis en las obligaciones crediticias o hipotecarias.

En ninguno de los casos encontramos un análisis de la URT sobre cómo el hecho victimizante alegado podría haber influido en la inhabilidad de pagar las cuotas.

En cinco de los casos, la URT basó su decisión en que el despojo o abandono forzado ocurrió fuera del límite temporal del alcance del proceso de restitución de tierras, es decir, antes del 1 de enero de 1991. En estos casos, la URT indagó cuándo ocurrió el hecho victimizante y si tuvo lugar antes de 1991, se negó la solicitud. Sin embargo, existe un caso en el que, aunque hubo un hecho victimizante antes de 1991 (por ejemplo, un desplazamiento forzado), el solicitante seguía siendo víctima de crímenes asociados, como la extorsión de los grupos armados. En otro caso, la URT determinó que el hecho victimizante ocurrió antes de 1991, y el solicitante vendió su predio al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) el mismo año. Este tipo de análisis presume que cuando se trata del despojo, este y el hecho victimizante son dos situaciones distintas, cuando en realidad, el despojo en sí puede ocurrir sin un antecedente victimizante.

Con respecto a cuatro de los casos, la URT determinó que el solicitante no ostentaba la relación jurídica con el predio requerida por la Ley 1448 de 2011: propietario, poseedor u ocupante del predio.

En cuanto a otros cuatro casos, la URT determinó que los hechos declarados por el solicitante no eran ciertos. En tales casos, encontró que el solicitante había falsificado o alterado la información o había simulado las condiciones para lograr la inscripción del predio en el RTDAF. A partir de la información que se encuentra en los expedientes pareciera que solamente en dos casos el solicitante mintió con motivo de lograr la inscripción del predio; en los otros dos casos, la URT aplicó esta razón porque las fechas declaradas por el solicitante no coincidían con las de la entidad, o la declaración del solicitante contenía información que no estaba en su denuncia ante la Fiscalía.

En tres casos, la URT no acreditó la calidad de víctima del solicitante. En un caso, se determinó que el solicitante era miembro de un grupo armado. En otro caso, el solicitante ya había vendido el predio cuando ocurrió el hecho victimizante. Y, en el último caso, la URT dijo que el solicitante no fue víctima del desplazamiento forzado porque nunca vivió en la zona en donde se ubicaba el predio.

Por último, en dos casos, la URT encontró que los predios se encontraban en zonas con afectaciones ambientales, los cuales son terrenos baldíos ubicados en una zona forestal o el sistema de parques nacionales

naturales.<sup>13</sup> Si bien los casos además tienen otras cuestiones en discusión –ocurrencia del despojo y temporalidad de la ley– encontramos que la URT no hizo ningún esfuerzo para establecer si las supuestas restricciones ambientales eran en realidad una situación que impedía la reparación de los derechos de los solicitantes. Por ejemplo, no existe evidencia de que se haya considerado si era o no procedente una sustracción o si frente a la imposibilidad de la restitución del predio podrían existir otras formas de reconocimiento de derechos que satisficieran los intereses de reparación planteados.

### *Razonamiento de la JCA*

En los 13 casos que cuentan con sentencia analizamos el razonamiento de los jueces en 12 de las sentencias de primera instancia y en la única sentencia de segunda instancia.

En la mayoría de los casos, los jueces analizaron el acervo probatorio y usaron los mismos argumentos que la URT utilizó en sus resoluciones para llegar a sus conclusiones. En dos casos, los jueces se refieren brevemente a conceptos de la Ley 1448 (como la buena fe y las definiciones del despojo y abandono forzado), pero no los interpretan en el contexto y bajo los principios que gobiernan la Ley 1448. Solamente en un caso, la jueza administrativa cita la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la cual se analiza el nexo de causalidad (Sentencia C-781 de 2012) y las definiciones de las víctimas del conflicto armado. En la sentencia de segunda instancia, el Tribunal cita a la Corte Constitucional en el fallo que estableció que la inscripción en el RTDAF es un requisito de procedibilidad y no un derecho (Sentencia C-715 de 2012).

Además, en algunas sentencias, los jueces se refieren al deber que tiene el demandado de desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, sin ninguna aparente reflexión sobre cómo este estándar pudiera afectar los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado y contravenir los principios de la Ley 1448 y la jurisprudencia constitucional

---

**13** Académicos y abogados de organizaciones sociales han controvertido esta práctica de negar solicitudes por el simple hecho de que los predios se encuentren en zonas de reserva forestal. Al respecto, estos críticos han mostrado que existen otras salidas para garantizar la restitución de derechos sin afectar los intereses de protección o ambiental. Al respecto ver Comisión Colombiana de Juristas et al. (2019).

al respecto. Como declaró la Corte Constitucional en su Sentencia C-166 de 2017:

(i) el Estado debe otorgar asistencia jurídica a las víctimas para lograr la reparación integral, y más concretamente el componente de restitución; (ii) dicha asistencia jurídica especial implica la garantía en el acceso a la administración de justicia mediante recursos accesibles, rápidos y eficaces en todos los procedimientos administrativos y judiciales; (iii) las víctimas gozan del derecho a la tutela judicial efectiva que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, por lo cual el Estado debe propender por el acceso en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia; y, (iv) la defensa técnica oficiosa es uno de los instrumentos que tiene el Estado para hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia con miras a lograr que las víctimas sean restablecidas a la situación anterior a las violaciones de sus derechos.

#### *Otros puntos preocupantes*

- Falta de información sobre representación durante la etapa administrativa

De los 49 casos analizados, solo en dos encontramos menciones a los abogados que representaron a los solicitantes en la etapa administrativa (en estos casos eran los mismos abogados que representaron a los demandantes ante la JCA). En otro caso, el solicitante manifestó que en el proceso administrativo no tuvo acompañamiento de un abogado pues no tenía los medios económicos, y tampoco le fue asignado uno de oficio, ni se le informó sobre las consecuencias legales ni sus mecanismos de defensa. Además, solicitó expresamente a la URT que se le asignara un abogado y la Unidad decidió omitir dicha solicitud.

- Falta de intervenciones de la Procuraduría y la Defensoría

Del análisis de los 49 casos se desprende que solamente en dos procesos judiciales hubo intervención activa de la Procuraduría. En ningún caso hubo participación alguna de la Defensoría del Pueblo. En uno de los casos, el juez a cargo decidió declarar de oficio la caducidad de la acción por haber sido presentada días después del término máximo establecido por la ley ordinaria. La vocera de la Procuraduría manifestó estar de acuerdo con la decisión del despacho. Esta decisión fue apelada y el proceso –a la fecha de redacción de este informe– estaba pendiente de la decisión de apelación. En otro caso, la Procuraduría 75 judicial administrativa de

Valledupar intervino en el proceso y propuso excepción previa de falta de competencia. Según el Ministerio Público, en el proceso actual no existe cuantía, pues la orden sería la de inscribir en el registro de tierras y los actos demandados solo negaron el agotamiento del requisito de procedibilidad para la etapa judicial del proceso de restitución. Es decir, el sentido de la intervención se limita a cuál despacho judicial sería competente para analizar el asunto, pero en nada se refiere a la situación sustantiva.

## Hallazgos principales

Los datos expuestos en este informe nos han permitido evidenciar situaciones preocupantes tanto en la etapa administrativa del proceso de restitución de tierras como en el proceso judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa.<sup>14</sup> Los hallazgos que queremos resaltar son los siguientes:

*1. La falta de información y transparencia en la toma de decisiones de la URT hace que sea casi imposible saber si las decisiones tomadas violan los derechos de las víctimas.*

En el transcurso de nuestra investigación ha sido claro que no existe suficiente información disponible sobre las razones por las cuales la URT ha negado el 65 % de las solicitudes tramitadas de restitución. Al pedir las causales utilizadas para negar solicitudes, la URT respondió que “se incluyeron las causas que dieron lugar a la decisión de no inscripción en el registro a partir de junio de 2019, ya que en esa fecha se incorporó una mejora en el RTDAF con el fin de poder identificar la causa que dio origen a cada decisión” (Unidad de Restitución de Tierras, 2020c). En otras palabras, la URT había estado tomando decisiones sobre los derechos fundamentales de los solicitantes durante los primeros ocho años de la vigencia de la Ley de Víctimas, sin registrarlas. Además, los únicos estudios que se han realizado sobre el tema no son públicos y solamente analizan en detalle una muestra del universo total de decisiones negativas de la URT.

La falta de información y transparencia ha hecho que sea imposible averiguar, aparte de la revisión caso por caso, si las decisiones cumplen con los principios y las disposiciones de la Ley de Víctimas y garantizan sus derechos. Nuestra experiencia, y el análisis de la información disponible,

---

**14** Reconocemos que nuestros hallazgos tienen como base información no completa y, por eso, puede que no reflejen bien las problemáticas más comunes en la etapa administrativa.

nos permite corroborar lo que ya había conceptualizado la CCJ, en el sentido de que es difícil “conocer si estas actuaciones se enmarcan dentro de la legalidad y la constitucionalidad, o si, por el contrario, algunas de ellas puedan tomarse de manera arbitraria y discrecional en perjuicio de los derechos de las víctimas” (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 58). Por lo tanto, nos parece un grave error de la URT no haber incluido desde un principio un sistema de registro de las decisiones negativas y que, a la fecha, no se haya hecho un esfuerzo por sistematizar las razones por las cuales se presentaron estas decisiones negativas.

*2. Las tasas de negación varían en gran medida tanto a nivel departamental como municipal, lo que tiende a mostrar que hay zonas en las cuales pueden existir graves irregularidades.*

Nuestra investigación muestra que, si bien la tasa nacional de negación es del 65 %, existen diferencias enormes con respecto a las dinámicas de decisiones negativas a nivel territorial.

A nivel departamental, el departamento con la tasa más baja de negación es Antioquia (49,36 %). Por su parte, el departamento con el segundo número más alto de solicitudes tramitadas, Cesar, tiene una tasa de negación de 70,56 %. La situación en Cesar es particularmente grave considerando que han tramitado 7.100 solicitudes. En esta misma lógica, también son especialmente preocupantes las situaciones en Meta, Valle del Cauca, Cauca y Santander.

Con respecto a la información que tenemos sobre las causales a partir de junio de 2019, la más frecuente en la mayoría de los departamentos es la falta del nexo causal, aunque esta dinámica no es universal. Por ejemplo, en Cauca, la causal más frecuente es que no hubo pérdida del vínculo con el predio, y en Putumayo, la más frecuente es la imposibilidad de identificación del predio.

A nivel municipal, nuestra investigación encontró que las situaciones más graves respecto de las decisiones negativas son las de Tumaco, Buenaventura, Barrancabermeja, Valledupar y El Tambo. Si bien los últimos cuatro se encuentran en departamentos con situaciones graves de negaciones, cabe notar que, en el caso de Tumaco, no se refleja la tasa de negación de Nariño (53,12 %). En este sentido, se deben investigar las diferencias territoriales tanto a nivel departamental como municipal.

*3. Los procesos ante la URT y la JCA se demoran mucho tiempo; en el proceso ante la URT, muchas veces se violaron los derechos de las víctimas por superar el máximo tiempo permitido.*

En los casos ante la JCA que analizamos como parte de nuestra investigación encontramos un incumplimiento generalizado del término legal para resolver las solicitudes de restitución; solo en tres casos, la URT cumplió con el plazo máximo de 110 días. El promedio de tiempo en el que fueron resueltas las resoluciones fue 994 días, lo que significa que los solicitantes tuvieron que esperar casi tres años para una decisión de la URT. Además, el promedio de tiempo entre la emisión de la resolución de la URT y la admisión de la demanda ante la JCA fue de 645 días, y con respecto a aquellos casos que cuentan con una sentencia de primera instancia, los reclamantes tuvieron que esperar, en promedio, 720 días desde la admisión de la demanda para obtener una decisión.

Los solicitantes de los casos que analizamos no tuvieron una respuesta en un tiempo oportuno. Lejos de evidenciar una voluntad fuerte de la política de restitución para garantizar los derechos fundamentales de las víctimas de despojo y abandono forzado, se puede inferir la falta de voluntad política o la incapacidad estatal de enfrentar esta problemática.

*4. La URT ha tomado decisiones que contradicen conceptos jurídicos sentados en la jurisprudencia y que, por su naturaleza y alcance, deberían haber sido tomados por los jueces de restitución.*

En contra de los principios de favorabilidad y buena fe, pareciera que la URT ha hecho frente a sus responsabilidades de manera equivocada, optando por actuar como un tribunal de primera instancia en lugar de cumplir con su rol de administrador del RTDAF, que es “una herramienta administrativa que soporta el procedimiento de registro de las víctimas” (Decreto 4800 de 2011, art. 16). Con base en nuestro análisis de los casos provenientes de la JCA, nos preocupa que la URT haya basado muchas de sus decisiones negativas en aplicación de conceptos jurídicos disputados, como es el nexa causal y los vicios de consentimiento en compraventas. En su informe, *Cumplir metas, negar derechos*, la CCJ enfatiza que algunas de las razones en las que se basan las decisiones “resultan preocupantes en la medida en que estos asuntos son controversiales y deben estar sometidos al criterio del juez” (Comisión Colombiana de Juristas, 2018, p. 49). De hecho, la ley diseñó el proceso de restitución de tierras con dos etapas, una administrativa y otra judicial, precisamente para que los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras pudieran analizar tales conceptos jurídicos. A continuación, se discutirán los tres conceptos jurídicos a los que más frecuentemente ha acudido la URT para basar sus decisiones de no incluir una solicitud en el RTDAF.

- El nexo de causalidad en el análisis del despojo o abandono forzado

El nexo de causalidad es un concepto contextual que se ha utilizado para diferenciar entre hechos delictivos cometidos en contextos de conflictos armados y hechos delictivos cometidos con ocasión de conflictos armados. La Corte Constitucional lo explicó bien cuando dijo “no todos los hechos ilícitos que ocurren durante un conflicto armado se someten al derecho internacional humanitario; ‘solo aquellos actos suficientemente relacionados con el desarrollo de las hostilidades están sujetos a la aplicación de este derecho’” (Sentencia C-291 de 2007). En su análisis de la jurisprudencia internacional relevante, la Corte afirmó que el nexo causal indaga si un hecho o situación guarda una relación “cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto” (Sentencia C-291 de 2007) y que “tal relación cercana existe ‘en la medida en que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente en el que se ha cometido –v.g. el conflicto armado–” (Sentencia C-291 de 2007).

La Corte ha desarrollado este concepto en otras decisiones más recientes. Por ejemplo, en el contexto del nexo causal en la Ley 1448 de 2011 (“con ocasión del conflicto armado interno”), si bien

... existen elementos objetivos que permiten encuadrar ciertas conductas dentro del conflicto, y hay extremos en los que, por el contrario, también resulta claro que se está frente a actos de delincuencia común no cubiertos por las previsiones de la ley [...] en el medio existen zonas grises, que no es posible predeterminar de antemano, pero en relación con las cuales sí es posible señalar que no cabe una exclusión *a priori*, con base en una calificación meramente formal, y que en el análisis de cada caso debe procederse, a tono con el objetivo mismo de la ley, con un criterio que tienda a proteger a las víctimas (Sentencia C-253A de 2012).

Es más, en estas zonas grises, la autoridad estatal debe “dar prevalencia a la interpretación en favor de la víctima” (Sentencia C-253A de 2012). Por último, la Corte dijo que, aunque no es posible delimitar una lista de hechos ocurridos con ocasión del conflicto armado y los que no, la expresión “no conlleva una lectura restrictiva” del nexo causal se entiende en un sentido amplio (Sentencia C-781 de 2012).

En el caso de la Ley 1448 de 2011, el término “nexo causal” solamente se encuentra una vez en el artículo 32, en el cual se determinan las medidas de protección integral de las víctimas. Sin embargo, “si bien la expresión nexo causal no es utilizada explícitamente, es evidente que los

hechos generadores de los daños que caracterizan a las víctimas de esta ley deben estar relacionados con el conflicto armado, como bien se desprende del artículo 3 [...] ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Bolívar *et al.*, 2017, p. 130). Dicho esto, es necesario que se tome en cuenta el nexo de causalidad entre el hecho y el conflicto armado a la hora de analizar las solicitudes de restitución de tierras. Sin embargo, mediante Decreto 440 de 2016, el Ejecutivo introdujo la falta del nexo de causalidad como una causal para no inscribir una solicitud en el RTDAF (Decreto 1071 de 2015, art. 2.15.1.3.5). Esta inclusión resulta desafortunada pues restringe el acceso al procedimiento creado por el Legislativo.

Ahora bien, la dirección legal de la URT ha opinado que el principio pro persona debe gobernar todas las actuaciones de la entidad en el proceso (Unidad de Restitución de Tierras, 2019a, p. 3). Según la URT, cuando se aplica la falta del nexo causal, “se da por sentado que el solicitante es víctima del conflicto armado y, por esa razón, la decisión debe tomarse con pruebas plenas y razonamientos diáfanos libres de dudas sobre la ausencia de nexo causal” (p. 5). Por eso, toda duda debería resolverse en favor del solicitante (p. 5). Con respecto al análisis de los motivos de un solicitante para desplazarse, la URT afirma que pueden coexistir varios, como la ocurrencia de hechos victimizantes y motivos económicos; lo importante es que la determinación sobre el nexo causal “debe quedar debida y suficientemente acreditada dentro del trámite” (p. 8). Sin embargo, en los casos que estudiamos no parece que quienes tomaron las decisiones siguieran estos lineamientos sentados por la propia URT.

Con respecto a ventas que ocurrieron años después de los hechos victimizantes, la URT dice que aún pueden tener el nexo causal con el conflicto armado si son consecuencia directa o indirecta de ello (Unidad de Restitución de Tierras, 2019a, p. 9). Y cuando se trata de la pérdida del predio por decisiones judiciales “el derecho a la restitución puede ser precedente en los casos de incumplimientos de obligaciones contractuales por situaciones económicas que sean originadas por la presencia de conflicto armado en la zona donde se encuentra el bien” (p. 21). En todo caso, los analistas jurídicos de la URT deben tener en cuenta la multiplicidad de hechos victimizantes que podrían haber ocurrido en cada caso, pues “es un aspecto que puede confundir a las Direcciones Territoriales, que en ocasiones lleva a simplificar el análisis alrededor de uno de los eventos relacionados con el conflicto” (p. 22).

Por otro lado, los tribunales de restitución se han pronunciado sobre el nexo causal entre el conflicto armado y el despojo o abandono forzado, optando por utilizar la frase adoptada por la Corte Constitucional, es decir, “que el crimen sea moldeado por o dependiente del ambiente en el que se ha cometido —v. g. el conflicto armado—” (Sentencia 28 de junio de 2019, p. 14).<sup>15</sup> Es más, el nexo causal no necesariamente desaparece “cuando los crímenes son remotos, temporal y geográficamente, de los combates como tales” (Sentencia 12 de mayo de 2016, p. 30, citando la Sentencia C-291 de 2007).<sup>16</sup> En un caso específico sobre abandono forzado, el magistrado sostuvo:

... el análisis probatorio realizado por el *A quo* respecto de las documentales incorporadas, la conducta desplegada por los solicitantes y los testigos que comparecieron al proceso, no estuvo ajustada a la realidad que todas ellas en conjunto evidenciaban ni a las presunciones que en su favor establece la Ley 1448, y mucho menos al enfoque diferencial que demanda su especial condición de vulnerabilidad, pues se itera, conforme se esbozó en precedencia, es claro que el abandono del predio sí fue con ocasión al conflicto armado, distinto es que los reclamantes hayan tratado de continuar administrando la parcela por interpuesta persona, circunstancia que en nada desvirtúa el hecho victimizante que a través de la acción de restitución de tierras se procura reparar, siendo en este caso el “abandono forzado”. (Sentencia 16 de diciembre de 2019, pp. 33-34)<sup>17</sup>

Debido a la complejidad del estudio del nexo causal que debe ser analizado caso a caso, sumada a la evidencia que indica que los abogados de las direcciones territoriales de la URT no siempre siguen los lineamientos de la dirección jurídica, pareciera que esta Unidad no es la entidad adecuada para determinar si el despojo o abandono forzado tiene un nexo causal con el conflicto armado. Como se mencionó, la inadecuación se demuestra en que la causal más usada para no incluir una solicitud en el RTDAF sea la falta del nexo causal. A nuestro juicio, ese análisis es más apropiado en la etapa judicial.

---

**15** Rad. 76001312100320170001200.

**16** Rad. 50001312100120150008101.

**17** Rad. 54001312100220160013200.

- El análisis de las compraventas

En nuestra investigación sobre los casos que se han litigado ante la JCA, identificamos como la razón más frecuente para negar una solicitud, que no hubo despojo relacionado con transacciones originadas en presuntas compraventas. Una vez más, la URT se ha encontrado analizando otro concepto jurídico de difícil evaluación: el consentimiento en contratos y sus vicios. Como se mencionó en la sección de resultados, la URT ha estudiado las compraventas desde una perspectiva muy superficial, optando por utilizar criterios como si el solicitante inició la compraventa, si el comprador era o tenía vínculos con un grupo armado, y si se evidenció aprovechamiento o coacción aparente en la transacción. A nuestro juicio, el análisis de la URT a la hora de averiguar si hubo consentimiento o aprovechamiento en la compraventa es inadecuado.

Aunque las presunciones de la ausencia del consentimiento incluidas en el artículo 77 de la Ley de Víctimas tienen como base la fuerza como vicio, esto no quiere decir que no existan otros casos en los cuales no se evidencie el consentimiento.

En su concepto jurídico sobre la validez de negocios jurídicos en un conflicto armado, la propia URT aborda la pregunta compleja de si carecen de validez, eficacia y legalidad los negocios jurídicos y compraventas por haber sido celebrados en medio de un conflicto armado (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, p. 2). Para empezar, la URT enfatiza que el mero hecho de que una compraventa se haya realizado en un contexto de conflicto armado no significa que no tenga validez. Por el contrario, enfatiza que la URT debe realizar “un análisis concienzudo y detallado de las características individuales de cada uno de los casos y de los contratos” (p. 26).

El concepto jurídico de la URT enfoca su análisis en los vicios de consentimiento, dando mayor atención a la fuerza como vicio. De acuerdo con los artículos 1513 y 1514 del Código Civil de Colombia, la fuerza como vicio de consentimiento se define como la situación “capaz de producir una impresión fuerte en una persona de sano juicio, tomando en cuenta su edad, sexo y condición. Corresponde a una fuerza de este género todo acto que infunde a una persona un justo temor de verse expuesta ella, su consorte o alguno de sus ascendientes o descendientes a un mal irreparable y grave” y que “no es necesario que la ejerza aquél que es beneficiado por ella; basta que se haya empleado la fuerza por cualquiera persona con el objeto de obtener el consentimiento” (Ley 57 de 1887,

arts. 1513 y 1514). Según la Dirección Jurídica de la URT, la fuerza es “considerada como sinónimo de violencia” y se produce de dos maneras: física o psicológica (también se llama “moral”) (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, pp. 6-7). Además, la fuerza puede provenir de un tercero que no es parte de una compraventa o se puede ejercer por la otra parte o su cónyuge, ascendientes o descendientes (p. 7).

Dicho esto, la Dirección Jurídica de la URT sostiene que se deben analizar las características de ambas partes de una compraventa. Incluso cuando se celebra una compraventa entre personas con calidades similares y equitativas, “no se puede excluir *a priori* que en esos eventos se haya configurado un despojo” (Unidad de Restitución de Tierras, 2016, p. 22). Además, se debe tener en cuenta el entorno en que se celebró el contrato. En particular, cabe mencionar que la compraventa no debe ser en todos los casos inmediata al hecho victimizante “para que se entienda que con quien negoció se aprovechó del contexto de violencia” (p. 23). Asimismo, es importante analizar las consecuencias o los fines últimos de un contrato dado que “dan elementos importantes de la motivación, la transparencia, los móviles de la contratación y nos dejan ver la intensidad misma del actuar de las partes, es decir, la teleología última del contrato” (p. 24). Por último, la Dirección Jurídica de la URT destaca que se debe analizar cuidadosamente el equilibrio en las prestaciones de ambas partes de un contrato porque cualquier desequilibrio puede señalar irregularidades que tienden a mostrar la falta de consentimiento (p. 25). Sin embargo, los casos que analizamos están lejos de seguir estos lineamientos fijados por la propia entidad.

Por otro lado, la jurisdicción especializada en restitución de tierras ha elaborado una jurisprudencia profusa sobre las compraventas en contextos de conflicto armado. Por ejemplo, la Tribunal de Cartagena se ha enfocado en el “estado de necesidad” como un vicio del consentimiento, que “le resta libertad a la víctima para celebrar un determinado negocio jurídico” (Sentencia 28 de enero de 2014, p. 29; Sentencia 16 de junio de 2015, p. 35).<sup>18</sup> La Sala declaró en un caso que, aunque en la compraventa “se cumplieron las formalidades para su validez y eficacia” esa “aparición de legalidad” no era suficiente para llegar a la conclusión de que no se configuró el despojo porque el solicitante se encontraba en un estado de

---

**18** Radicados 132443121001-2013-0006-00 y 132443121002-201300047-00, respectivamente.

necesidad creado por la violencia general en la zona y su desplazamiento forzado (Sentencia 28 de enero de 2014, p. 39).<sup>19</sup> Además, en cuanto a la fuerza moral en la celebración del negocio, la Sala sostuvo que “no necesariamente [...] debe provenir de una de las partes para que ella vicie o anule el consentimiento [...] muchas veces la presión, hostigamiento, amenaza o necesidad puede ser causada por un tercero, la violencia generalizada e incluso de la naturaleza” (p. 39). En otro caso, la misma corporación declaró que el estado de necesidad es una especie de fuerza moral y “es aquel en virtud del cual una de las partes que interviene en determinado negocio o acto jurídico, se siente constreñida a ejecutar o celebrar el mismo; fuerza que proviene de circunstancias externas y es aprovechada por la otra parte para obtener ventajas económicas excesivas, sin que por ella configuren lesión enorme” (Sentencia 16 de junio de 2015, p. 35).<sup>20</sup> De hecho, el estado de necesidad que resulta en el vicio del consentimiento “puede provenir de un contexto de violencia generalizada seguido de desplazamiento forzados” (Sentencia 14 de abril de 2015, p. 33).<sup>21</sup>

Bolívar, Gutiérrez y Botero sistematizan en su libro casos de los tribunales de Bogotá, Cartagena y Antioquia, y concluyen que en estos casos ... es evidente que la negociación no fue producto de un acto emanado de la simple voluntad libre y espontánea del solicitante, sino de una situación exógena que propició un clima de temor y necesidad para la enajenación del predio, circunstancia que, de ser conocida por el comprador, torna inexistente el contrato de compraventa. (Bolívar *et al.*, 2017, p. 65)

Cabe mencionar que, en algunos de los casos que analizamos, la URT no aplicó la presunción del precio (menor al 50 % del valor real del predio) que se encuentra en el artículo 77 de la Ley de Víctimas. En tales casos, la URT utilizó el avalúo catastral del predio para determinar que el precio de venta no cabía en esta presunción. Sin embargo, es importante enfatizar que el avalúo catastral de un predio no es una buena medida del valor real de un predio. Según el Tribunal de Cartagena, “el avalúo catastral como base para fijar el precio del contrato de compraventa de un bien inmueble no puede ser considerado como justo, pues supone un bajo precio por no tener presente las mejoras de los inmuebles, cuidado y demás

---

19 Rad. 132443121001-2013-0006-00.

20 Rad. 132443121002-201300047-00.

21 Rad. 132443121002-201300050-00.

elementos para determinar su valor real” (citado por Bolívar *et al.*, 2017, p. 48). En cambio, el valor más adecuado para aplicar esta presunción es el avalúo comercial del predio.

En este sentido, el Tribunal de Cartagena sostuvo que el avalúo catastral “dista mucho del valor comercial, pues lo usual es que los inmuebles debido a sus mejoras, cuidados, ubicación y demás, aumentan su valor” (Sentencia 14 de abril de 2015, p. 30; Sentencia SC-6265 de 2014).<sup>22</sup>

- El análisis del abandono forzado

Al analizar si hubo abandono forzado, la evidencia que recogimos indica que la URT suele aplicar este estándar de manera que se requiere un desprendimiento *total* con el predio. Cualquier visita al predio o negocio realizado después del desplazamiento bastaría para desvirtuar la existencia de abandono forzado. Esta interpretación no solo limita los derechos de las víctimas, sino que va en contra tanto de que establece la ley como la jurisprudencia que existe en materia de restitución de tierras.

Según el artículo 74 de la Ley 1448 de 2011, el abandono forzado es “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve *impedida* para ejercer la administración, explotación y contacto *directo* con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75” (énfasis agregado). Desde una lectura del lenguaje de la definición, es claro que la inhabilidad de ejercer la administración, explotación y contacto directo con el predio no tiene que ser completa. Basta con una limitación en el ejercicio de los derechos sobre el predio. Además, cabe mencionar que el artículo incluye la frase “contacto directo” y, por lo tanto, solo se analiza si hubo una limitación respecto al contacto directo (no indirecto) con el predio. Aunque un desplazado tenga contacto indirecto con el predio aún se puede configurar el abandono forzado.

Esta ha sido, de hecho, la interpretación mantenida por los tribunales de restitución de tierras. Por ejemplo, sobre el abandono forzado, el Tribunal de Cúcuta declaró:

... i) el desprendimiento del inmueble no tiene que ser definitivo y ii) lo relevante es que esa circunstancia haya generado un obstáculo para conservar la aprehensión y explotación *directa* por parte de su dueño, poseedor u ocupante, de donde se sigue

---

<sup>22</sup> Rad. 132443121002-201300050-00 y SC6265-2014, 25269-3103-001-2006-00210-01, respectivamente.

que incluso habiendo retornando, el abandono resultaría configurado, pues que como se vio no tiene que ser definitivo; y en todo caso, al fin de cuentas lo trascendente en estos eventos es que se haya generado un impedimento para mantener un vínculo inmediato con el fundo. (Sentencia 16 de diciembre de 2019, p. 22; Sentencia 3 de septiembre de 2020, p. 34)<sup>23</sup>

En la práctica, la aplicación por parte de la URT de un estándar absoluto del desprendimiento de un desplazado con su predio deja por fuera a solicitantes que tienen derecho a la restitución.

*5. Los solicitantes no cuentan con un acompañamiento jurídico eficaz durante la etapa administrativa*

Aunque el acompañamiento jurídico de los solicitantes en la etapa judicial está reglamentado, no es claro el nivel y el tipo de acompañamiento que estos reciben en la etapa administrativa. Solo se menciona en el artículo 49 de la Ley 1448 de 2011, que señala: “entiéndase por atención, la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”. Aparte de esta disposición, no existe una norma que regule el apoyo que deben proporcionar la URT u otras instituciones a los solicitantes durante la etapa administrativa.

Del universo de las materias que han sido elevadas ante la competencia de la JCA, solamente en dos casos los solicitantes contaron con el apoyo de un abogado en la etapa administrativa del proceso de restitución. A partir de nuestro análisis de los expedientes hemos visto que la etapa administrativa funciona como si fuera una etapa judicial. Desde la presentación de la solicitud, el solicitante se encuentra en un proceso en el que tiene que aportar pruebas y es responsable de entender las resoluciones que emite la URT. Además, al recibir una decisión negativa de la inscripción de una solicitud, el solicitante tiene que decidir si quiere controvertir esta decisión mediante el recurso de reposición o, en subsidio, de apelación. A nuestro juicio, el solicitante debería contar con el apoyo de un abogado para entender el proceso y para poder tener la mejor oportunidad de presentar su caso a la URT.

Debido a las vagas disposiciones que regulan el acompañamiento, no es posible saber si en realidad los solicitantes están recibiendo este

---

**23** Rads. 54001312100220160013200 y 54001312100220180011101, respectivamente.

acompañamiento jurídico. Sin este apoyo jurídico se están vulnerando los derechos de las víctimas al debido proceso y a acceder a la administración de justicia. De hecho, sobre el proceso de restitución de tierras la Corte Constitucional señaló:

... (i) el Estado debe otorgar asistencia jurídica a las víctimas para lograr la reparación integral, y más concretamente el componente de restitución; (ii) dicha asistencia jurídica especial implica la garantía en el acceso a la administración de justicia mediante recursos accesibles, rápidos y eficaces en todos los procedimientos administrativos y judiciales; (iii) las víctimas gozan del derecho a la tutela judicial efectiva que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, por lo cual el Estado debe propender por el acceso en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia; y, (iv) la defensa técnica oficiosa es uno de los instrumentos que tiene el Estado para hacer efectivo el derecho de acceso a la administración de justicia con miras a lograr que las víctimas sean restablecidas a la situación anterior a las violaciones de sus derechos. Ello garantiza el derecho a la defensa, propia del debido proceso constitucional. (Sentencia C-166 de 2017)

*6. No existe control jurídico sobre las decisiones de la URT ni un recurso jurídico eficaz para las víctimas.*

Aun cuando las decisiones parecieran jurídicamente acertadas, sigue siendo grave que no haya un control jurídico sobre las decisiones tomadas por los directores territoriales de la URT, ni un recurso eficaz para los solicitantes cuyas solicitudes han sido negadas.

En primer lugar, cabe destacar que la gran mayoría de solicitudes negadas no son controvertidas ante la JCA, la única ruta disponible. De los 59.969 casos que cuentan con una decisión negativa de la URT hasta finales de junio 2021, en una respuesta de esta Unidad nos señalaron que hasta marzo 2021 solo se habían controvertido 95 ante la JCA. Es decir, solamente el 0,16% del universo de negaciones han sido sometidas a revisión judicial. A partir de nuestra investigación, es claro que el proceso ante la JCA termina siendo la revisión de una decisión administrativa ordinaria, ajena al amparo de derechos fundamentales de víctimas del conflicto armado en un contexto transicional. Los jueces y abogados carecen de experiencia especializada en la restitución de tierras y los actores del Ministerio Público, como la Procuraduría, no intervienen en los procesos para

asegurar la implementación de los principios constitucionales y legales de protección de los derechos de las víctimas.

Los resultados muestran que, efectivamente, no existe un control jurídico sobre las decisiones tomadas por la URT. En la práctica, las negaciones de las solicitudes de restitución se vuelven barreras insuperables al derecho de restitución.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La restitución de tierras despojadas y abandonadas durante el conflicto fue concebida como una política fundamental dentro del esquema de transición colombiano. Sus aspiraciones transformadoras crearon grandes expectativas tanto a las víctimas de violaciones de los derechos humanos como a una sociedad que ha lamentado las históricas falencias en la gobernanza democrática de la tierra en el país. Implementar un mecanismo de restitución como una herramienta de superación de las violaciones del conflicto requiere que quienes administran dicho sistema busquen cumplir objetivos que van más allá de la tramitación de los casos individuales y que maximicen las oportunidades que brinda el sistema para propender por la garantía de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Además, el sistema debe operar de la manera que mejor promueva que las instituciones sociales y estatales se transformen de forma tal que no permitan que hechos similares vuelvan a ocurrir en el futuro.

Lejos de comprometerse con estos objetivos, la implementación del procedimiento administrativo de restitución de tierras ha privilegiado un marco de intervención limitado. La estrategia de implementación se ha caracterizado por una reglamentación que restringe el acceso de los usuarios al sistema, la falta de transparencia en asuntos clave para entender el funcionamiento de la política, la falta de recolección y análisis de información que permita mejorar la respuesta institucional a las peticiones de los reclamantes, una descentralización en la toma de decisiones que impide que se haga seguimiento y control jurídico a decisiones que impactan en derechos fundamentales de las víctimas, y la falta de acompañamiento efectivo a quienes hacen parte del proceso.

Como consecuencia de esta limitada forma de implementación de la política, la potencialidad de la Ley 1448, tanto para ser un instrumento

efectivo para la resolución de peticiones de restitución, como para convertirse en un mecanismo transicional transformador, ha sido enormemente desperdiciada. El porcentaje de reclamaciones de tierras que ha sido inscrito en el RTDAF con respecto al número de solicitudes presentadas es tan pequeño que debería haber despertado un interés en la administración para entender el fenómeno y dar una respuesta a las víctimas y a la sociedad sobre sus causas y consecuencias. Lamentablemente esto no ha sucedido. La información que existe sobre el tema es parcial (por ejemplo, solo ocho años después de iniciar la implementación de la política la URT decidió empezar a sistematizar las razones de los rechazos) y no existe ningún esfuerzo –al menos público– por entender el fenómeno.

La evidencia que recolectamos en esta investigación apunta a una necesaria revisión de tres tipos de situaciones que han sido determinantes para producir este abultado número de decisiones negativas. La primera corresponde a la fase inicial de revisión de reclamaciones, en la cual la regulación administrativa adoptó criterios restrictivos, incluyendo criterios de rechazo no dispuestos en la Ley 1448. En segundo lugar, la práctica de los desistimientos en fase administrativa que tampoco fue contemplada en la Ley 1448, pero que ha sido utilizada sistemáticamente por la URT. Finalmente, en el momento de tomar decisiones de fondo sobre la procedencia del registro, la URT se ha tomado un rol de interpretación jurídica que debería descansar en los jueces de restitución. Además, la evidencia empírica recolectada muestra que existe una aplicación inconsistente de criterios jurídicos en las distintas direcciones territoriales de la URT que, además, contraviene la jurisprudencia sentada por los tribunales de restitución y la Corte Constitucional.

A esto se suma la crónica falta de acceso efectivo al sistema judicial de los reclamantes. Solo el 20,1 % (26.940 peticiones de 130.606 reclamaciones de restitución presentadas) ha progresado a la etapa judicial transicional, es decir, ante los jueces y magistrados de la especialidad de restitución de tierras. Más impactante aún es que del 80 % de peticiones restantes (más de 100.000 solicitudes), solamente 89 reclamaciones hayan sido revisadas por una autoridad judicial, y esta revisión se ha hecho bajo un marco de intervención que ha estado totalmente separado del marco normativo y hermenéutico de la justicia transicional.

Ante esta realidad, sería un error pensar que la tarea de la restitución de tierras está terminada o a punto de terminarse. Si no se cambia el rumbo actual y la gestión de restitución termina en esta dirección, al final

del día la restitución, como política de Estado, habría contribuido muy poco a la construcción de verdad sobre el despojo y la violencia rural. No solo por el limitado número de situaciones que habría intervenido, sino por la forma individual y mecanicista de procesamiento de casos que ha asumido. Además, la política de restitución habría contribuido muy poco a sentar las bases para la reconciliación pues su intervención no ha generado una narrativa coherente y que brinde confianza a la sociedad sobre la situación que encontró y sobre la forma en la que desplegó sus labores. De hecho, que la URT no pueda contestar preguntas centrales como cuáles son las razones por las que existe una brecha tan grande entre expectativas de restitución y los casos realmente intervenidos, o por qué casi el 70 % de las peticiones que se deciden por el sistema son rechazadas, contribuye a mayor duda y desconfianza ciudadana.

De la misma manera, si no se hicieran modificaciones profundas a la forma en la que se administra la política, la sensación general de que las víctimas no tuvieron acceso efectivo a la justicia para que sus peticiones fueran escuchadas se convertiría en una conclusión incontrovertible. El RTDAF, en lugar de haberse constituido en una herramienta innovadora para garantizar la eficiencia administrativa y facilitar la adjudicación de casos en sede judicial, se habría convertido en una barrera de acceso a la justicia.

Adicionalmente, los resultados en materia de reparación y transformación del despojo son pobres. Si bien la política de restitución ha significado una oportunidad única de justicia y reconocimiento para miles de familias rurales, este grupo representa un porcentaje minoritario tanto de reclamantes como de habitantes rurales con necesidades evidentes de justicia. A esto se suma el hecho de que la decisión judicial es solo un punto –importante pero no final– en el camino para acceder a una reparación efectiva.

En últimas, los administradores de la restitución podrían decir que procesaron un número no despreciable de casos, pero difícilmente podrán decir que se comprometieron con la política de restitución con enfoque transicional y transformador que esperaba la sociedad colombiana. Pero todavía hay tiempo y oportunidad para cambiar el rumbo. Gracias a la extensión de la vigencia de la ley por diez años más, existe un marco normativo que brinda la oportunidad institucional para hacerlo. No obstante, para que estos diez años no se conviertan en una nueva oportunidad perdida, es necesario hacer cambios importantes hacia el futuro, así como revisar de manera concienzuda lo que se ha hecho hasta el presente. En los

siguientes párrafos damos algunas ideas sobre cómo podría iniciarse dicha transformación.

1. La URT debe revisar las políticas, los procedimientos y las normas reglamentarias existentes para adaptar su contenido a la forma en la que mejor propendan por el cumplimiento de los objetivos de implementar una política de restitución de tierras como un instrumento de justicia transicional. Esto quiere decir que se privilegien estrategias, formas de intervención y decisiones que propendan por la satisfacción de la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas. Esta revisión debería incluir una modificación de las normas que han permitido que operadores de las direcciones territoriales descarten reclamaciones aplicando normas reglamentarias que van más allá de los requisitos establecidos por la Ley 1448, que apliquen conceptos de justicia administrativa ordinaria como el del desistimiento, y que permitan desbordar la competencia administrativa e inhibir la actuación judicial.
2. La URT debe garantizar que exista transparencia y rendición de cuentas efectiva a nivel macro y micro en la administración de la política. Esto requiere un compromiso con la producción de información y de análisis propios de cómo funciona la política, que sea pública y pueda ser controvertida por investigadores externos, para lo cual debe otorgarse acceso a la información de base.
3. La URT debe garantizar que los operadores de sus distintas unidades territoriales cumplan con los lineamientos y criterios jurídicos y de política sentados por la jurisprudencia y por la propia dirección jurídica de la URT. Deben existir canales de monitoreo de cómo se toman estas decisiones y posibilidades de crear correctivos inmediatos cuando las decisiones no cumplan con dichos criterios. La revisión de estos casos debe guiarse bajo los principios de acceso a la justicia determinados en la ley, incluyendo principalmente el de *in dubio pro víctima*.
4. El sistema de atención y reparación a víctimas debe garantizar asesoría jurídica adecuada a las personas reclamantes de tierras. La evidencia indica que el modelo actual es completamente inadecuado para suplir las necesidades de apoyo que requieren los reclamantes. Esta asesoría debe garantizarle a los reclamantes certeza de independencia e imparcialidad con respecto a los funcionarios que tienen a su cargo la toma de decisiones sobre sus casos.

5. El Ministerio Público, especialmente la Procuraduría, debe continuar y redoblar sus esfuerzos de monitoreo y seguimiento de la política de restitución y, especialmente, de la situación de las negaciones. Los informes que produzca deben hacerse públicos.
6. Las autoridades que intervienen en los procesos judiciales en la jurisdicción contencioso administrativa, relacionados con cuestiones derivadas de la política transicional de restitución de tierras, deben tener la capacidad técnica suficiente para tratar el tema en todas sus dimensiones. Para ello, es necesario que jueces, magistrados y procuradores judiciales tengan los conocimientos requeridos para aplicar efectivamente los principios derivados de la Ley 1448 y de la jurisprudencia constitucional. Igualmente, deben establecerse mecanismos apropiados de rendición de cuentas que permitan hacer seguimiento a que esta tarea se ajustará a los principios mencionados. Adicionalmente, los abogados de la URT deben adoptar estrategias de litigio que tengan en cuenta la filosofía de la herramienta de restitución de tierras y que pongan a las víctimas en el centro del litigio y no al acto administrativo, como sucedería normalmente en un litigio ordinario.
7. La URT debe diseñar una estrategia comprehensiva de revisión de las decisiones que, hasta la fecha, han negado la inscripción en el registro. Esto no quiere decir que sea necesario repetir los 59.969 procesos administrativos. Lo que puede hacer la URT es crear un sistema que permita razonablemente revisar los posibles problemas que se hayan presentado a lo largo de la implementación de la política. Para ello, la URT podría establecer criterios sospechosos que le permitan llegar a un universo de resoluciones que ameriten una nueva evaluación. Por ejemplo, aquellas que se basaron en criterios que restringen la aplicación de la Ley 1448, aquellas que se basaron en conceptos prohibidos por la jurisprudencia constitucional (los desistimientos), entre otros.
8. Para realizar esta revisión, la URT debe hacer un análisis exhaustivo del problema y refinar sus herramientas de recolección y procesamiento de información. Por ejemplo, la matriz de identificación del motivo de la negación creada en 2019 adolece de múltiples problemas, como la repetición, la vaguedad y la imprecisión. Con una herramienta como esta es imposible hacer evaluaciones robustas sobre el problema que se va a enfrentar.

9. Adicionalmente, la evidencia sugiere que es importante hacer análisis regionales (incluso análisis con base en las direcciones territoriales) y temporales sobre el comportamiento de estas causales de rechazo. Información de este tipo permitirá a la URT tomar decisiones más informadas sobre en dónde debe concentrarse para revisar posibles irregularidades y déficits de justicia.
10. Como consecuencia de esta revisión, en donde sea pertinente, la URT debe acudir a los mecanismos más expeditos y efectivos para revocar las decisiones contrarias a derecho y para borrar de la manera más rápida posible sus consecuencias adversas para los reclamantes.
11. La URT debe incluir este proceso como un aspecto central de su planeación para los próximos años y establecer metas inmediatas, intermedias y finales a las que se pueda hacer seguimiento. Dichas metas deben ser comunicadas a los actores interesados, especialmente a las víctimas.
12. La URT debe publicar de manera periódica información sobre el progreso de esta estrategia. Dicha información debe permitir que investigadores externos independientes puedan constatar y controvertir, en caso de que sea pertinente, los análisis y las conclusiones presentados en tales reportes.
13. El Consejo Superior de la Judicatura debe realizar las gestiones necesarias para que los funcionarios judiciales encargados de decidir sobre estos casos se sometan a las normas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública vigentes. La gestión de información sobre la restitución debe ser adoptada como una política proactiva y no como una materia en la que se espera acción por parte de la sociedad civil para producir información que debería ser pública, en primer lugar. En los casos en que la información sea requerida por organizaciones y víctimas, los funcionarios judiciales deben responder en la forma en que la ley y la jurisprudencia ordenan, sin violación del derecho fundamental de petición de información.

## REFERENCIAS

- Bolívar, A. P., Gutiérrez, L. G. y Botero, A. P. (2017). *La buena fe en la restitución de tierras: sistematización de jurisprudencia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Comisión Colombiana de Juristas (CCJ) (2018). *Cumplir metas, negar derechos. Balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017*. Comisión Colombiana de Juristas.
- Comisión Colombiana de Juristas et al. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia\\_de\\_la\\_restitucion\\_de\\_tierras\\_en\\_Colombia\\_2019.pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf)
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (2016). *Tercer informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras*. Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Documento Conpes 3712. Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011*. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/conpes\\_3712\\_de\\_2011.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/Gactv/Normatividad/conpes_3712_de_2011.pdf).
- Gutiérrez Sanín, F., Peña Huertas, R. y Parada Hernández (Eds.) (2019). *La tierra prometida balance de la política de restitución de tierras en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario.
- Martín Peré, E. M. (2017). *El derecho a la tierra, al territorio y a la restitución de tierras. Conflictos de tierras, conflicto armado y derechos humanos en Santander, Colombia* [Tesis doctoral]. Universidad Pablo de Olavide.
- Procuraduría General de la Nación (2019). Procuraduría solicitó a la Unidad de Restitución de Tierras revocar 429 negaciones de inclusión en el registro de tierras despojadas en Bolívar. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-solicito-a-la-Unidad-de-Restitucion-de-Tierras-revocar-429-negaciones-de-inclusion-en-el-registro-de-tierras-despojadas-en-Bolivar.news>
- Villamizar, J. C. et al. (2015). *Primer Encuesta Nacional de Víctimas CGR-2013: construcción de la Línea Base para el seguimiento y el monitoreo al cumplimiento de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en Colombia*. Contraloría General de la República.

### Normativa

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto 1071 de 2015 con sus modificaciones. Por medio del cual se expide el Decreto Único Regla-

mentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800 de 2011. Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia. Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (“CPACA”).

Congreso de Colombia. Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia. Ley 57 de 1887. *Código Civil de Colombia*.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-291 de 25 de abril de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-253A de 29 de marzo de 2012 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-781 de 10 de octubre de 2012 (M. S. María Victoria Calle Correa).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-244 de 16 de mayo de 2016 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-166 de 15 de marzo de 2017 (M. P. José Antonio Cepeda Amarís).

Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC-6265 de 2014. Sala de Casación Civil. Rad. 25269-3103-001-2006-00210-01.

Tribunal de Cali. Sentencia de 28 de junio de 2019. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Gloria del Socorro Victoria Giraldo). Rad. 76001312100320170001200.

Tribunal de Cartagena. Sentencia de 28 de enero de 2014. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Ada Lallemand Abramuck). Rad. 132443121001-2013-0006-00.

Tribunal de Cúcuta. Sentencia de 16 de diciembre de 2019. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Benjamín de J. Yepes Puerta). Rad. 54001312100220160013200.

Tribunal de Cúcuta. Sentencia de 3 de septiembre de 2020. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Benjamín de J. Yepes Puerta). Rad. 54001312100220180011101.

Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia de 12 de mayo de 2016. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Jorge Hernán Vargas Rincón). Rad. 50001312100120150008101.

Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia de 14 de abril de 2015. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Martha Patricia Campo Valero). Rad. 132443121002-201300050-00.

Tribunal Superior de Bogotá. Sentencia de 16 de junio de 2015. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (M. P. Martha Patricia Campo Valero). Rad. 132443121002-201300047-00.

### **Unidad de Restitución de Tierras**

Unidad de Restitución de Tierras (2019a). *Concepto sobre el nexo causal entre los hechos victimizantes y la pérdida del bien*. URT.

URT (2021a). Estadísticas de restitución. Fecha de corte: 31 de junio de 2021. <https://www.restituciondetierras.gov.co/estadisticas-de-restitucion-de-tierras>.

URT (2021b). Estadísticas Solicitudes Restitución Discriminadas Municipios. Fecha de corte: 4 de enero de 2021. <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas-Solicitudes-Restitucion-Discriminadas/s87b-tjcc>.

URT (2021c). Estadísticas solicitudes según estado trámite adm. Fecha de corte: 4 de enero de 2021. [https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas\\_Solicitudes-Seg-n-Estado-Tramite-Admi/nfze-ebxz](https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Estadisticas_Solicitudes-Seg-n-Estado-Tramite-Admi/nfze-ebxz)

URT (2021g). Solicitudes de restitución según mes de presentación. Fecha de corte: 28 de febrero de 2021. <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Solicitudes-de-restitucion-seg-n-mes-de-presentacion/qsrc-b3k4>

Unidad de Restitución de Tierras (2016). *Validez de los negocios jurídicos en contextos de conflicto armado interno*. URT.

URT (2019b, 19 de noviembre). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-201916846).

URT (2020a, 16 de enero). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-201920185).

URT (2020b, 1 de junio). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202006265).

URT (2020c, 9 de septiembre). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202013892).

URT (2020d, 9 de noviembre). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202019309).

URT (2021d, 7 de abril). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202103033).

URT (2021e, 20 de mayo). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202108897).

URT (2021f, 2 de junio). Respuesta Derecho de petición (Oficio DSC1-202111836).

• DOCUMENTOS 1

**ETNORREPARACIONES.**

*La justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Yukyan Lam  
2011

• DOCUMENTOS 2

**LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Natalia Orduz Salinas  
2012

• DOCUMENTOS 3

**LA ADICCIÓN PUNITIVA.**

*La desproporción de leyes de drogas en América Latina*

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato  
2012

• DOCUMENTOS 4

**ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES. Experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali**

Publicación digital e impresa  
Yukyan Lam, Camilo Ávila  
2013

• DOCUMENTOS 5

**INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO.**

*La geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*

Publicación digital  
Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo,  
Felipe Jiménez Ángel  
2013

• DOCUMENTOS 6

**ENTRE ESTEREOTIPOS:**

*Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia*

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán,  
Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 7

**LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO. Un estudio experimental en Bogotá**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Juan Camilo Cárdenas C.,  
Juan David Oviedo M.,  
Sebastián Villamizar S.  
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital  
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital  
Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA. Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán Rodríguez,  
Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa  
Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS  
Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa  
Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA.  
La segregación residencial  
y las condiciones de vida  
en las ciudades**

Publicación digital e impresa  
María José Álvarez Rivadulla,  
César Rodríguez Garavito,  
Sebastián Villamizar Santamaría,  
Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE  
LAS MUJERES Y PARTIDOS.  
Posibilidades a partir de la  
reforma política de 2011.**

Publicación digital  
Diana Esther Guzmán Rodríguez,  
Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES  
DEL CONGRESO. Una historia  
por contar**

Publicación digital  
Sylvia Cristina Prieto Dávila,  
Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

**OBLIGACIONES CRUZADAS.  
Políticas de drogas y derechos  
humanos**

Publicación digital  
Diana Guzmán, Jorge Parra,  
Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

**GUÍA PARA IMPLEMENTAR  
DECISIONES  
SOBRE DERECHOS SOCIALES.  
Estrategias para los jueces,  
funcionarios y activistas**

Publicación digital e impresa  
César Rodríguez Garavito,  
Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

**VIGILANCIA DE LAS  
COMUNICACIONES EN COLOMBIA.  
El abismo entre la capacidad  
tecnológica y los controles legales**

Publicación digital e impresa  
Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

**NO INTERRUPIR EL DERECHO.  
Facultades de la Superintendencia  
Nacional de Salud  
en materia de IVE**

Publicación digital  
Nina Chaparro González,  
Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

**DATOS PERSONALES EN  
INFORMACIÓN PÚBLICA.  
Oscuridad en lo privado y luz en lo  
público**

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

**REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?  
Una tensión entre seguridad e  
intimidad**

Publicación digital e impresa  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

**FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO.**  
*Una propuesta metodológica para funcionarios*

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:**  
*una buena idea mal administrada*

Publicación digital

Equipo de investigación:

Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo,  
Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez,  
Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO. El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio,  
Annika Dalén,  
Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS.**  
*Abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos*

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.**

*Justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente*

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

• DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.**  
*La construcción del estado local en Colombia*

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas,  
Nicolás Torres Echeverry,  
Javier Revelo Rebolledo,  
Jose R. Espinosa Restrepo,  
Natalia Duarte Mayorga  
2016

• DOCUMENTOS 29

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)**

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González,  
Margarita Martínez Osorio  
2016

• DOCUMENTOS 30

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**LA PAZ AMBIENTAL.**  
*Retos y propuestas para el posacuerdo*

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito,  
Diana Rodríguez Franco,  
Helena Durán Crane  
2016

• DOCUMENTOS 31

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS  
DE INTELIGENCIA Y  
CONTRA-INTELIGENCIA EN EL  
MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa  
Ana María Ramírez Mourraile,  
María Paula Ángel Arango,  
Mauricio Albarracín Caballero,  
Rodrigo Uprimny Yepes,  
Vivian Newman Pont  
2017

• DOCUMENTOS 32

**JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN  
SIN DAÑO. Una reflexión desde el  
proceso de restitución de tierras**

Publicación digital e impresa  
Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga  
del Pilar Vásquez Cruz  
2017

• DOCUMENTOS 33

**SIN REGLAS NI CONTROLES.  
Regulación de la publicidad  
de alimentos y bebidas dirigida  
a menores de edad**

Publicación digital e impresa  
Diana Guarnizo Peralta  
2017

• DOCUMENTOS 34

**ACADEMIA Y CIUDADANÍA.  
Profesores universitarios  
cumpliendo y violando normas**

Publicación digital e impresa  
Mauricio García Villegas, Nicolás  
Torres Echeverry,  
Andrea Ramírez Pisco,  
Juan Camilo Cárdenas Campo  
2017

• DOCUMENTOS 35

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA  
RURAL TRANSICIONAL**

Publicación digital e impresa  
Nelson Camilo Sánchez León  
2017

• DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL  
PARA LA PAZ**

Publicación digital e impresa  
Carolina Villadiego Burbano,  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2017

• DOCUMENTOS 37

**DELITOS DE DROGAS Y  
SOBREDOSIS CARCELARIA  
EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa  
Rodrigo Uprimny Yepes,  
Sergio Chaparro Hernández,  
Luis Felipe Cruz Olivera  
2017

• DOCUMENTOS 38

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**COCA, INSTITUCIONES  
Y DESARROLLO. Los retos de los  
municipios productores  
en el posacuerdo**

Publicación digital e impresa  
Sergio Chaparro Hernández,  
Luis Felipe Cruz Olivera  
2017

• DOCUMENTOS 39

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS,  
POLÍTICA DE VIVIENDA  
Y PROYECTOS PRODUCTIVOS.  
Ideas para el posacuerdo**

Publicación digital e impresa  
Aura Patricia Bolívar Jaime,  
Angie Paola Botero Giraldo,  
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero  
2017

• DOCUMENTOS 40

**CÁRCEL O MUERTE. El secreto  
profesional como garantía  
fundamental en casos de aborto**

Publicación digital  
Ana Jimena Bautista Revelo,  
Anna Joseph, Margarita Martínez  
Osorio  
2017

• DOCUMENTOS 41

***SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA***

Publicación digital e impresa  
Sergio Chaparro Hernández,  
Catalina Pérez Correa  
2017

• DOCUMENTOS 42

***SOBREPESO Y CONTRAPESOS. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad***

Publicación digital e impresa  
Valentina Rozo Rangel  
2017

• DOCUMENTOS 43

***VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA. Tensiones entre intimidación, verdad histórica y libertad de expresión***

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman Pont,  
María Paula Ángel Arango,  
María Ximena Dávila Contreras  
2018

• DOCUMENTOS 44

***LO QUE NO DEBE SER CONTADO. Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo***

Publicación digital  
Nina Chaparro González,  
Diana Esther Guzmán,  
Silvia Rojas Castro  
2018

• DOCUMENTOS 45

***POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL. La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz***

Publicación digital  
Ana Jimena Bautista Revelo,  
Blanca Capacho Niño,  
Margarita Martínez Osorio  
2018

• DOCUMENTOS 46

***UN CAMINO TRUNCADO. Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María***

Publicación digital e impresa  
María Ximena Dávila,  
Margarita Martínez, Nina Chaparro  
2019

• DOCUMENTOS 47

***ETIQUETAS SIN DERECHOS. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos***

Publicación digital e impresa  
Diana Guarnizo, Ana María Narváez  
2019

• DOCUMENTOS 48

***RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA. La protección de datos personales en la era digital***

Publicación digital e impresa  
Vivian Newman Pont,  
María Paula Ángel Arango  
2019

• DOCUMENTOS 49

***ELOGIO A LA BULLA. Protesta y democracia en Colombia***

Publicación digital e impresa  
Sebastián Lalinde Ordóñez  
2019

• DOCUMENTOS 50

**LOS TERCEROS COMPLEJOS.**  
*La competencia limitada de la  
Jurisdicción Especial para la Paz*

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Alejandro Jiménez Ospina,  
Hobeth Martínez Carrillo,  
Daniel Marín López  
2019

• DOCUMENTOS 51

**DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ  
QUÉ COMES. Oferta y publicidad  
en tiendas escolares de Bogotá**

Publicación digital e impresa  
Valentina Rozo Ángel  
2019

• DOCUMENTOS 52

**LOS CAMINOS DE DOLOR.**  
*Acceso a cuidados paliativos  
y tratamiento por consumo  
de heroína en Colombia*

Publicación digital e impresa  
Isabel Pereira, Lucía Ramírez  
2019

• DOCUMENTOS 53

**LOS SEGUNDOS OCUPANTES  
EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN  
DE TIERRAS. Reto a la reparación  
con vocación transformadora**

Publicación digital e impresa  
Hobeth Martínez Carrillo  
2019

• DOCUMENTOS 54

**CANNABIS EN LATINOAMÉRICA.**  
*La ola verde y los retos hacia la  
regulación*

Publicación digital e impresa  
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,  
Diego Piñol Arriagada  
2019

• DOCUMENTOS 55

**ACCESO, PROMOCIÓN Y  
PERMANENCIA DE NIÑOS, NIÑAS  
Y ADOLESCENTES MIGRANTES  
EN EL SISTEMA EDUCATIVO  
COLOMBIANO. Avances, retos y  
recomendaciones**

Publicación digital e impresa  
Silvia Ruiz Mancera,  
Lucía Ramírez Bolívar,  
Valentina Rozo Ángel  
2020

• DOCUMENTOS 56

**ENTRE LA BATA Y LA TOGA.**  
*El rol de los tribunales de ética  
médica en la garantía de los  
derechos sexuales y reproductivos*

Publicación digital e impresa  
María Ximena Dávila,  
Nina Chaparro  
2020

• DOCUMENTOS 57

**LA IMAGINACIÓN MORAL EN EL  
TRÁNSITO HACIA LA PAZ.**  
*Experiencias regionales  
de convivencia pacífica en Montes  
de María*

Publicación digital  
Ivonne Elena Díaz García  
2020

• DOCUMENTOS 58

**FESTÍN DE DATOS.**  
*Empresas y datos personales en  
América Latina*

Publicación digital e impresa  
Coordinadores académicos:  
Vivian Newman Pont,  
Juan Carlos Upegui,  
Daniel Ospina-Celis  
2020

• DOCUMENTOS 59

**CATASTRO PARA LA PAZ.**  
*Tensiones, problemas,  
posibilidades*

Publicación digital e impresa  
Felipe León, Juana Dávila Sáenz  
2020

• DOCUMENTOS 60

**¿RESTITUCIÓN DE PAPEL? Notas sobre el cumplimiento del posfallo**

Publicación digital  
Cheryl Morris Rada,  
Ana Jimena Bautista Revelo,  
Juana Dávila Sáenz  
2020

• DOCUMENTOS 61

**¿A QUIÉNES SANCIONAR? Máximos responsables y participación determinante en la Jurisdicción Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Michael Cruz Rodríguez,  
Hobeth Martínez Carrillo  
2020

• DOCUMENTOS 62

**DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL. Construir una caja de herramientas para la igualdad de género en el juego bonito**

Publicación digital  
Rachel Davidson Raycraft,  
Rebecca Robinson, Jolena Zabel  
Colaboradores:  
Nelson Camilo Sánchez León,  
María Ximena Dávila,  
Nina Chaparro González  
2020

• DOCUMENTOS 63

**LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA. Derechos territoriales y reparaciones. Módulo de formación para procuradores y servidores del Ministerio Público**

Publicación digital e impresa  
María Paula Tostón Sarmiento  
2020

• DOCUMENTOS 64

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR EXTRACTIVO EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa  
Fabio E. Velásquez  
2021

• DOCUMENTOS 65

**LA GUERRA EN MOVIMIENTO. Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)**

Publicación digital e impresa  
Juana Dávila Sáenz, Felipe León,  
Bibiana Ramírez, Ricardo Cruz,  
Juan Diego Restrepo  
2021

• DOCUMENTOS 66

**OMISIONES QUE MATAN. Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos**

Publicación digital e impresa  
Paula Angarita Tovar,  
Johnattan García Ruiz,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• DOCUMENTOS 67

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**

**TERRITORIO WAYÚU: ENTRE DISTANCIAS Y AUSENCIAS. Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia**

Publicación digital e impresa  
Julián Gutiérrez-Martínez,  
Ana María Narváez Olaya,  
Johnattan García Ruiz,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• DOCUMENTOS 68

**DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA**

**MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN: Cuidado y violencia a los dos lados del Otún**

Publicación digital e impresa  
Isabel Pereira Arana,  
María Ximena Dávila Contreras,  
Mariana Escobar Roldán,  
David Filomena Velandia,  
Angélica Jiménez Izquierdo,  
Hugo Castro Cortés  
2021

• DOCUMENTOS 69

DERECHOS HUMANOS  
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**LA DESIGUALDAD QUE  
RESPIRAMOS. Una mirada desde la  
justicia ambiental a la política  
de descontaminación del aire en  
Bogotá 2010-2020**

Publicación digital e impresa  
Diana León Torres,  
Sebastián Rubiano,  
Vanessa Daza Castillo  
2021

• DOCUMENTOS 70

DERECHOS HUMANOS  
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES  
EN COLOMBIA. Un estudio sobre  
apartheid educativo**

Publicación digital e impresa  
Mauricio García Villegas,  
Leonardo Fergusson  
2021

• DOCUMENTOS 71

DERECHOS HUMANOS  
POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

**DESIGUALDADES DIGITALES.  
Aproximación sociojurídica al  
acceso a Internet en Colombia**

Publicación digital e impresa  
V́ctor Práxedes Saavedra Rionda,  
Daniel Ospina-Celis,  
Juan Carlos Upegui Mejía,  
Diana C. León Torres  
2021

• DOCUMENTOS 72

**¿CÓMO CONTRIBUIR A LA PAZ CON  
VERDAD Y JUSTICIA? Aportes a  
la verdad y reconocimiento de  
responsabilidad por quienes serán  
seleccionados en la Jurisdicción  
Especial para la Paz**

Publicación digital e impresa  
Sabine Michalowski,  
Michael Cruz Rodríguez,  
Hobeth Martínez Carrillo  
2021

• DOCUMENTOS 73

**NORMAS, VEHÍCULOS Y USUARIOS:  
un análisis constitucional de  
sinistralidad y seguridad  
vehicular en Colombia**

Publicación digital e impresa  
Paula Angarita Tovar  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

• DOCUMENTOS 74

**UN ANÁLISIS A LOS ESTÁNDARES  
INTERNACIONALES DE NACIONES  
UNIDAS EN SEGURIDAD  
VEHICULAR DESDE EL DERECHO  
INTERNACIONAL ECONÓMICO PARA  
COLOMBIA**

Publicación digital e impresa  
René Urueña Hernández,  
Paula Angarita Tovar,  
Diana Guarnizo Peralta  
2021

## ¿BARRERAS INSUPERABLES?

### UN ANÁLISIS DE LA ETAPA ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

#### LEJOS DE CUMPLIR CON SUS PROMESAS DE SER DISTINTO, Y DE OFRECER MÁS ACCESO A JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS, EL SISTEMA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS

ha negado la mayoría de las solicitudes (el 65%) en la etapa administrativa del proceso. Además, los solicitantes cuyas solicitudes han sido negadas no tienen un recurso efectivo para controvertir las negaciones. A la fecha, las razones que explican esta alta tasa de negaciones eluden tanto a los expertos como a los académicos, debido a que no existe información que explique los motivos de las decisiones negativas.

La extensión por 10 años de la política de restitución ofrece una oportunidad para corregir el camino. Sin embargo, la simple extensión, sin revisar los graves problemas de los cuales han caracterizado el proceso, solo terminaría siendo una repetición de la primera década. Con el ánimo de prevenir este resultado y contribuir al goce efectivo de los derechos de las víctimas a restitución, en este documento de política pretendemos hacer dos cosas: destacar algunos de los grandes y serios problemas que han sido parte de la implementación de la política de restitución de tierras; y proponer un conjunto de recomendaciones a varias entidades implementadoras para abordar esta problemática.

Específicamente, sostenemos que es necesario revisar las decisiones negativas tomadas por la URT para asegurar que los derechos de las víctimas no han sido vulnerados.

978-628-7517-04-2



9 786287 517042