



*Análisis*

# de la fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras

Vigencia junio de 2011 - abril 2015

PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

**ANÁLISIS DE LA FASE ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DEL PROCESO DE  
RESTITUCIÓN DE TIERRAS  
VIGENCIA JUNIO DE 2011 - ABRIL DE 2015**

**GERMÁN DANIEL ROBLES ESPINOSA**

**PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

**Equipo de la Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras**

**Ruth Samantha Narváez Villarreal  
José Luis Rodríguez Arévalo  
Arturo Calderón Zuluaga**

**Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras  
Procuraduría General de la Nación**

**Bogotá, Junio de 2015**

## \*INTRODUCCIÓN

### **1. ANALISIS DE LA FASE ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 2011- 2015**

#### **1.1 Macro y microfocalización**

1.1.1 Avances en la microfocalización

#### **1.2 . Presentación de solicitudes**

1.2.1 Presentación de solicitudes en zonas macro y microfocalizadas

1.2.2 Registro de solicitudes por microzona y por año

1.2.3 Número de predios y hectáreas que representan las solicitudes inscritas en el RTDAF por jurisdicción

1.2.4 Solicitudes Inscritas en el RTDAF según la forma de victimización

1.2.5 Razones para no inscribir las solicitudes en el RTDAF

#### **1.3. Solicitudes con demanda de restitución en sede judicial**

1.3.1 Presentación de solicitudes en sede judicial

1.3.2 Solicitudes inscritas en el RTDAF con demanda de restitución de tierras

1.3.3 Razones por las que no se presentan las solicitudes inscritas en el RTDAF

1.3.4 Solicitudes presentadas por la UAEGRT y por particulares

#### **1.4 Inadmisión de solicitudes y desistimientos**

1.4.1 Solicitudes inadmitidas

1.4.2 Solicitudes inadmitidas, subsanadas y presentadas nuevamente

1.4.3 Desistimientos de la solicitud de restitución de tierras en la fase administrativa, principales razones

1.4.4 Denuncias formuladas por la UAEGRTD por presuntas falsas víctimas

#### **1.5 Resumen fase administrativa**

### **2. ANALISIS DE LA FASE JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 2011 – 2015**

#### **2.1 Presentación de solicitudes**

2.1.1 Inadmisión de solicitudes

2.1.2 Solicitudes inadmitidas presentadas nuevamente por año y por jurisdicción

2.1.3 Causales de la inadmisión

#### **2.2 .Admisión de solicitudes en los juzgados especializados en Restitución de Tierras**

2.2.1 Demandas admitidas, falladas y remitidas a las salas especializadas en Restitución de Tierras.

2.2.2 Fallos de restitución de tierras emitidos por los juzgados especializados.

#### **2.3 El proceso de restitución de tierras en las salas especializadas en Restitución de Tierras**

#### **2.4 Resumen fase judicial**

**2.5 Resumen del proceso de restitución de tierras periodo junio de 2011 - 30 de abril de 2015**

- 3. OBSERVACIONES DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS RESPECTO A LA FASE ADMINISTRATIVA**
- 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS**

## INTRODUCCIÓN

La Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras, en el marco de la función preventiva que lleva a cabo frente al proceso de restitución, presenta el siguiente informe denominado ***“Análisis de la fase administrativa y judicial del proceso de restitución de tierras vigencia junio de 2011 – abril de 2015”***.

Para hacer el citado análisis esta Delegada, a través de los procuradores judiciales para restitución de tierras, visitó las 18 direcciones territoriales de la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras -en adelante- UAEGRTD- del país, los 36 juzgados especializados en Restitución de Tierras<sup>1</sup> y las 5 salas especializadas en la materia. En estas visitas se aplicaron cuestionarios y se hicieron entrevistas a los directores de las unidades territoriales y a los jueces y magistrados, con el fin de obtener información cuantitativa y cualitativa de lo que ha sido el proceso en estos cuatro años de vigencia de la Ley 1448 de 2011.

El cuestionario aplicado a las direcciones territoriales tuvo 36 preguntas que indagaron sobre la microfocalización; el trámite administrativo (análisis previo, estudio formal, registro); las causantes del abandono o despojo; predios inscritos; hectáreas que representan los predios inscritos; solicitudes presentadas en sede judicial; solicitudes inadmitidas; desistimientos; presuntas falsas víctimas y reclamantes, entre otros aspectos.

El cuestionario aplicado a los juzgados y salas especializadas en Restitución de Tierras tuvo 19 preguntas, que indagaron sobre las solicitudes admitidas; solicitudes inadmitidas, razones de las inadmisiones, rechazo o devoluciones; desistimientos; solicitudes falladas; hectáreas restituidas; predios entregados; ordenes de abrir investigaciones penales, fiscales y disciplinarias, entre otras.

En ese sentido, en el primer acápite del informe se podrá ver el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos resultado de la información obtenida de las visitas realizadas en las 18 direcciones territoriales agrupadas en cinco jurisdicciones: Cartagena (Bolívar, Sucre, Magdalena, Atlántico, Cesar), Medellín (Antioquia, Córdoba), Cúcuta (Santander y Norte de Santander), Bogotá (Bogotá, Meta y Tolima) y Cali (Valle, Nariño, Cauca y Putumayo).

---

<sup>1</sup> Se excluyen los juzgados especializados en restitución de tierras de Cartagena, por no tener carga laboral de procesos de restitución de tierras, y el juzgado de Chocó, que únicamente lleva a la fecha, procesos de restitución de derechos territoriales.

En el segundo acápite se encuentra el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos resultado de las visitas adelantadas en los 36 juzgados y en las cinco salas especializadas en Restitución de Tierras, agrupados en cinco jurisdicciones: Cartagena, Medellín, Cúcuta, Bogotá y Cali.

En el tercer acápite se hace alusión a las principales observaciones manifestadas por los jueces y magistrados especializados en Restitución de Tierras sobre la fase administrativa.

En el cuarto y último acápite se presentan las observaciones y recomendaciones que la Procuraduría Delegada para Asuntos de la Restitución de Tierras considera pertinente formular.

Como se puede observar, esta Procuraduría Delegada asumió el reto de hacer un análisis integral de lo que ha sido el proceso de restitución de tierras durante los cuatro años de vigencia de la ley, en cada una de las zonas donde se viene implementando y ejecutando este proceso, más allá del análisis de los contenidos de los fallos y de las ordenes emitidas por los jueces y magistrados -como se hizo en los dos años anteriores-, pues finalmente son otras circunstancias, las que también merecen ser estudiadas y analizadas para tener una visión real de lo que hasta el momento ha significado el proceso de restitución de tierras.

Esta Delegada expresa un especial agradecimiento a la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de la Restitución de Tierras y a las direcciones territoriales, a los jueces y magistrados especializados en Restitución de Tierras, por el tiempo, las discusiones y la información entregada para la construcción de este informe, que no tiene otro propósito diferente que socializar de manera clara y objetiva los resultados de la ejecución en territorio de la política de restitución de tierras durante el período comprendido entre junio de 2011 y el 30 de abril de 2015.

## 1. ANÁLISIS DE LA FASE ADMINISTRATIVA DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 2011- 2015

### 1.1 Macro y microfocalización

#### 1.1.1 Avances en la microfocalización

Con fundamento en los principios de gradualidad y progresividad fueron considerados en la Ley 1448 de 2011 y en el Decreto 4829 del mismo año, dos procesos para la implementación del registro de tierras abandonadas y despojadas forzosamente; estos dos procesos son la **macrofocalización** y la **microfocalización**. A partir de estos se definen las áreas geográficas en las cuales se realizará el estudio de las solicitudes de restitución de tierras, atendiendo los criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno.

Desde el año 2012 hasta el 30 de abril de 2015 la UAEGRTD, atendiendo los citados principios, ha decidido microfocalizar 343 microzonas. Durante el 2012 microfocalizó el 18% de las 343 zonas microfocalizadas; para el año 2013 habilitó el 30,6% y en el año 2014 el 23%. Se evidencia que durante el año 2014 se presentó una reducción en el número de zonas microfocalizadas para comenzar el estudio de las solicitudes recibidas, en un 23.8%.

Ahora bien, en lo que corresponde a los cuatro primeros meses del 2015 han sido habilitadas el 24% de zonas microfocalizadas, 1.2 veces más que en el 2014.

Es importante resaltar que las direcciones territoriales que más zonas han microfocalizado son las direcciones de Antioquia y Meta, con 42 microzonas cada una, y la territorial del Magdalena con 36 zonas. Las direcciones territoriales que menos zonas han microfocalizado son: Putumayo con tres y Cundinamarca con seis. En promedio las demás direcciones territoriales han microfocalizado 19 zonas.

Sin embargo, al mismo tiempo, la Unidad ha decidido revocar tres microzonas en Norte de Santander<sup>2</sup> (Pamplonita, Los Patios y Villa del Rosario), por no corresponder a la zona macro del Catatumbo. Aunado a ello, la Unidad decidió

---

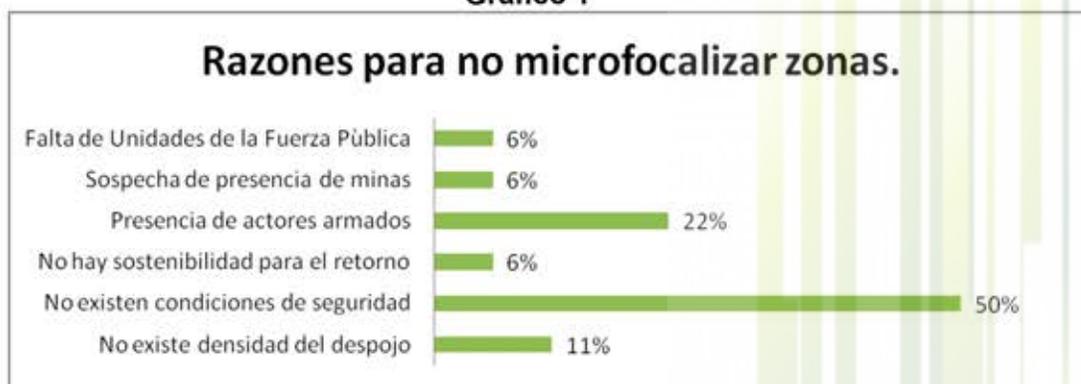
<sup>2</sup> RNO 1658 de 10 de noviembre de 2014; RNO 0002 del 15 de mayo de 2013; RNO 0006 del 27 de julio de 2013.

suspender el trámite administrativo de las solicitudes de restitución de tierras del casco urbano de la Dorada, veredas San Juan Bosco y Agua Clara del municipio de San Miguel, Putumayo, y las microzonas del Casco Urbano de la Hormiga, Vereda el Placer, Mundo Nuevo, Los Ángeles y la Esmeralda del municipio del Valle del Guamuez, Putumayo<sup>3</sup>.

Se agrega a lo dicho que en un 84%, los factores relacionados con el criterio de seguridad son los que han llevado a las direcciones territoriales a tomar la determinación de NO microfocalizar una zona.

Tales factores tienen que ver con la falta de unidades de la fuerza pública, sospecha de presencia de minas, presencia de actores armados, y que no hay sostenibilidad para el retorno. En un 11% las direcciones territoriales basaron la negativa de habilitar una zona para adelantar los procesos de restitución en que no existe densidad histórica del despojo.

**Grafico 1**



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

Los procesos de macrofocalización y microfocalización han sido puntos de crítica y discusión desde que comenzó la ejecución de la política de restitución de tierras, pues estos condicionan de manera directa el estudio y trámite de una solicitud de restitución. Sin embargo, más allá del obstáculo que esto pueda significar, para la interpretación de varios sectores, lo cierto es que de no existir la macro y

<sup>3</sup> Resolución 0576 de 5 de junio de 2015 y Resolución 0577 de 5 de junio de 2015

microfocalización, el registro de solicitudes de restitución de tierras se haría desconociendo circunstancias que pondrían en riesgo a los solicitantes, (causando una nueva revictimización), a las instituciones y a los funcionarios que participan en el proceso.

No obstante lo dicho, no se puede dejar de advertir que en algunas de las zonas microfocalizadas por la UAEGRTD, como en el caso del Putumayo o del Catatumbo, se han cometido errores en la microfocalización, pues es de público conocimiento la grave afectación por actividades ilícitas como el narcotráfico, minas antipersonales y presencia de grupos al margen de la ley, yendo en contravía de lo exigido en el numeral 5 del artículo 73 y en el inciso 2 del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011, así como del artículo 3 del Decreto 4829 de 2011.

## 1.2 Presentación de solicitudes

Ante las 18 direcciones territoriales se han presentado desde el 2011 y el 30 de abril de 2015, **81.048** solicitudes de inscripción al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente –RTDAF–.

Durante el año 2011 se presentaron 7.158 solicitudes; en el 2012, 23.511; en el 2013, 26.780; en el 2014, 19.940, y de lo que va corrido del 2015, 3.656 solicitudes.

Lo anterior permite concluir que la presentación de solicitudes ha venido decreciendo desde el 2014 en un 25%, pasando de 26.780 a 19.940. Esa tendencia permite concluir que durante el año 2015 se presentarán alrededor de 10.977 solicitudes.



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

En cuanto al número de solicitudes presentadas en cada Dirección Territorial, se tiene que las direcciones de Antioquia, Córdoba y Chocó, que hacen parte de la jurisdicción de Medellín, son las que más solicitudes reciben, con el 25% del total. Se destaca que la territorial Antioquia ha recibido 17.036 solicitudes de las 81.048. En segundo lugar se encuentra la jurisdicción de Cartagena que tiene 5 direcciones territoriales: Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena y Sucre con el 22%.

Cabe señalar que en promedio cada Dirección Territorial ha recibido 4.500 solicitudes.

### **1.2.1 Presentación de solicitudes en zonas macro y microfocalizadas.**

En el CONPES 3711 de 2011<sup>4</sup> se señaló que la meta de la UAEGRTD es recibir y tramitar 360.000 solicitudes de restitución de tierras.

A la fecha, del total de solicitudes presentadas (**81.048**) solo hay **31.176** reclamaciones, es decir, el 38,5%, corresponden a solicitudes que se encuentran en las 343 microzonas habilitadas para adelantar el proceso de restitución de tierras.

Esto significa además que **49.872** solicitudes, que representan el 61,5% del total de las presentadas, están pendientes de que la zona donde se encuentra ubicado el predio sea macro y microfocalizada.

Lo anterior genera preocupación y alarma, ya que pese a existir un avance en el número de solicitudes presentadas, tramitadas y registradas, este no es muy significativo en relación a la meta planteada.

De otro lado, se advierte la necesidad de acelerar y priorizar los procesos de macro y microfocalización en las direcciones territoriales, de aunar esfuerzos entre las entidades involucradas en estos dos trámites, pues si no se avanza en ello, es claro que las víctimas de abandono y despojo de bienes tendrán que esperar, indefinidamente, para que sus solicitudes sean estudiadas.

---

4 Lineamientos del Plan Nacional de Financiación y Sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011

No obstante, como se dijo en líneas anteriores, tanto la macro y la microfocalización no deben obedecer a caprichos, presiones o a decisiones mal fundamentadas, pues en juego está, la vida, dignidad y seguridad de las víctimas que participan en el proceso.

### 1.2.2 Registro de solicitudes por microzona y por año

Tabla 1. Solicitudes inscritas en el RTDAF

Sede territorial de la UAEGRTD	Solicitudes de inscripción al RTDAF en microzonas.	Solicitudes inscritas en el RTDAF					% de inscripción de las solicitudes en áreas micro focalizadas
		2012	2013	2014	2015	Total	
Antioquia	3378	76	649	749	417	1891	56%
Córdoba	1538	114	498	229	68	909	59%
Chocó	0					0	0%
Valle del Cauca	1488	96	259	174	20	549	37%
Eje Cafetero	1489	0	0	121	36	157	11%
Cauca	370	0	21	72	11	104	28%
Nariño	1535	133	418	587	48	1186	77%
Putumayo	1791	49	110	179	28	366	20%
Tolima	2104	183	304	315	31	833	40%
Meta	1430	52	150	178	80	460	32%
Cundinamarca	962	0	9	136	88	233	24%
Norte de Santander	2108	67	260	103	15	445	21%
Magdalena Medio	2021	72	94	67	21	254	13%
Bolívar	2807	126	429	292	106	953	34%
Cesar	3085	146	31	60	218	455	15%
Sucre	1702					686	40%
Atlántico	684	0	0	330	57	387	57%
Magdalena	2684	204	236	671	150	1261	47%
<b>Total</b>	<b>31176</b>					<b>11.129</b>	

Fuente. UAEGRTD. 2015

La tabla anterior muestra el comportamiento y la relación que existe entre las solicitudes presentadas en zonas microfocalizadas y las solicitudes inscritas en el RTDAF.

De lo expuesto se advierte que la Dirección Territorial de Nariño, a abril de 2015 ha inscrito 1.186 solicitudes que corresponden al 77% de las presentadas en zonas microfocalizadas del departamento.

A diferencia de lo anterior, la Dirección Territorial que menos solicitudes ha inscrito durante los cuatro años es la Dirección Territorial de Magdalena Medio: de 2.021 solicitudes presentadas ha inscrito 254, lo que equivale al 13% de las solicitudes presentadas en zonas microfocalizadas.

En conclusión, de las solicitudes recibidas en las zonas microfocalizadas (31.176), han sido registradas por las direcciones territoriales 11.129, que corresponden al 36% del total de las recibidas.

En este punto hay que reconocer que, si bien de las 31.176 solicitudes presentadas solo han sido registradas en el RTDAF 11.129, esto no significa que las direcciones territoriales han dedicado exclusivamente su gestión en estas solicitudes. De las 31.176 solicitudes presentadas, 6.644 cuentan con decisión de no inclusión en el registro, 4.179 se encuentran en estudio previo y 6.193 en estudio formal.

### 1.2.3 Número de predios y hectáreas que representan las solicitudes inscritas en el RTDAF por jurisdicción

**Tabla 2. Predios y hectáreas inscritas en el RTDAF**

	Jurisdicción Medellín (2 sedes de la UAEGRTD)	Jurisdicción Cali (5 sedes de la UAEGRTD)	Jurisdicción Bogotá (3 sedes de la UAEGRTD)	Jurisdicción Cúcuta (2 sedes de la UAEGRTD)	Jurisdicción Cartagena (5 sedes de la UAEGRTD)	Total
# de predios inscritos en el RTDAF	2081	2364	877	706	2514	8.542
Hectáreas.	30.340,94	22.015,67	225.858,46	12.686,57	62.048,00	352.949 has y 6.414 m <sup>2</sup>

Fuente. UAEGRTD. 2015

Las solicitudes inscritas desde el 2012 al 30 de abril de 2015 en el RTDAF, corresponden a 8.542 predios, los cuales a su vez representan 352.949 has y 6.414 m<sup>2</sup>.

Sobre este punto es importante hacer una observación. El Gobierno Nacional no trazó metas claras respecto al número de hectáreas a registrar por la UAEGRTD durante los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Múltiples documentos<sup>5</sup> han hecho alusión al número de hectáreas abandonadas y despojadas, sin embargo no existe una cifra oficial al respecto. Aunado a ello, el catastro rural presenta un atraso significativo. Fue a través de la puesta en marcha del proceso de restitución de tierras que se develaron las grandes falencias del sistema catastral y registral, que no ha permitido determinar con precisión cómo ha sido la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia.

Teniendo claro lo anterior, es obvio que medir la eficacia de la ejecución de la política de restitución de tierras es algo que se torna complicado si no se cuenta con sistemas modernos que arrojen información y cifras actualizadas y confiables, que permitan construir diagnósticos, diseñar políticas y metas reales, y que sean sujetas a evaluación.

#### **1.2.4. Solicitudes inscritas en el RTDAF en según la forma de victimización**

El Decreto 4829 de 2011, artículo 9, estipula que todas las solicitudes presentadas a la UAEGRTD se someterán a un análisis previo. En ese sentido, las actividades que realice la UAEGRTD estarán dirigidas a determinar, entre otras, la ruta jurídica correspondiente al caso concreto de acuerdo con la forma de victimización; en otras palabras, al despojo o abandono forzado del predio. Con base en este estudio la Unidad decide el inicio del estudio formal de la solicitud.

Es claro entonces que la UAEGRTD debe contar con la información sobre la forma de victimización para estructurar los estudios formales que terminarán con la resolución de inclusión en el RTDAF y posteriormente con la demanda en sede judicial. En las visitas realizadas a las 18 direcciones territoriales se encontró que solo 10 de las 18 sedes tienen consolidados los datos de la forma de victimización.

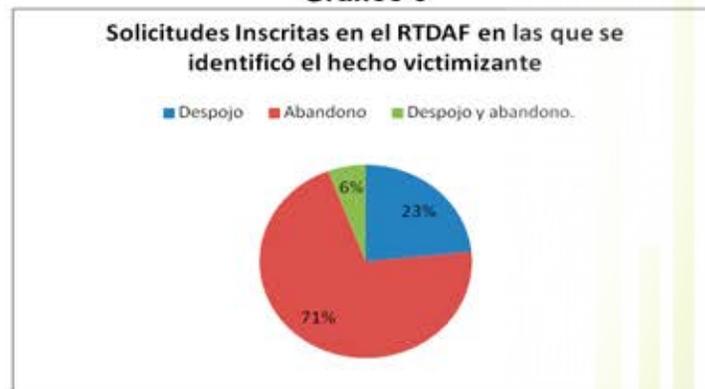
De las 11.129 solicitudes inscritas en el RTDAF, en **6.937** informaron que la forma de victimización fue: despojo **1.622** (23%); abandono **4.915** (71%); abandono y despojo **400** (6%).

---

<sup>5</sup> Entre otros: "Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre desplazamiento forzado. Bogotá, Enero de 2011"

Frente a este punto se formula un llamado de atención a las direcciones territoriales de Córdoba, Valle del Cauca, Eje Cafetero, Norte de Santander, Magdalena Medio, Cesar y Magdalena, que manifestaron no contar con estos datos, pues es indispensable tener claridad sobre los hechos victimizantes, ya que esto constituye uno de los requisitos para hacer el análisis previo de las solicitudes de restitución y, seguidamente, el estudio formal y registro de las solicitudes.

**Gráfico 3**



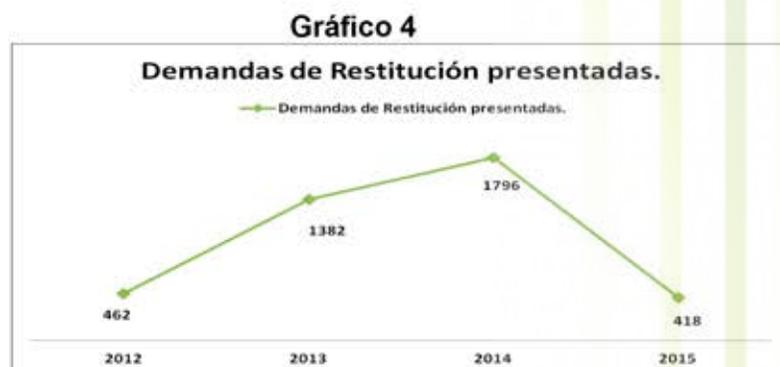
Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

### **1.2.5. Razones para no inscribir las solicitudes en el RTDAF**

El 72% de las direcciones territoriales deciden no inscribir el predio en el RTDAF porque no se logró acreditar la relación jurídica del solicitante con el predio; el 61% porque consideraron que los hechos no ocurrieron en el marco del conflicto armado, y el 56% porque no se logró demostrar la calidad de víctima.

## **1.3 Solicitudes con demanda de restitución en sede judicial**

### **1.3.1 Presentación de solicitudes en sede judicial por año**



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

Desde el año 2012 y al 30 de abril de 2015, se han presentado en sede judicial **4.058** demandas que representan **8.038** solicitudes, casos o derechos.

### 1.3.2 Solicitudes inscritas en el RTDAF con demanda de Restitución de Tierras

**Tabla 3. Solicitudes inscritas en el RTDAF con demanda de restitución**

Sede territorial de la UAEGRTD	Solicitudes inscritas en el RTDAF	Solicitudes con demanda de restitución					Demandas presentadas en sede judicial	% de presentación en sede judicial de las solicitudes inscritas
		2012	2013	2014	2015	Total.		
Antioquia	1.891	39	384	629	214	1266	855	67%
Córdoba	909	112	447	260	0	819	91	90%
Chocó	0					0	0	0%
Valle del Cauca	549	96	259	174	2	531	174	97%
Eje Cafetero	157	0	0	111	6	117	74	75%
Cauca	104	0	14	75	8	97	68	93%
Nariño	1.186	68	342	270	215	895	825	75%
Putumayo	366	26	103	139	9	277	257	76%
Tolima	833	110	218	231	19	578	277	69%
Meta	460	43	192	130	52	417	228	91%

Cundinamarca	233	0	0	95	0	95	13	41%
Norte de Santander	445	67	260	103	15	445	275	100%
Magdalena medio	254	49	28	109	18	204	134	80%
Bolívar	953	85	294	415	0	794	450	83%
Cesar	455	83	74	48	3	208	136	46%
Sucre	686	197	118	154	6	475	91	69%
Atlántico	387	0	0	300	45	345	28	89%
Magdalena	1.261	64	113	288	10	475	82	38%
<b>Total</b>	<b>11.129</b>	<b>1039</b>	<b>2846</b>	<b>3531</b>	<b>622</b>	<b>8.038</b>	<b>4.058</b>	<b>72%</b>

Fuente. UAEGRTD 2015

Es de destacar que las direcciones territoriales que más demandas han presentado son Antioquia con 855 demandas (1.266 derechos), seguida de Nariño con 825 demandas (895 derechos). Las direcciones territoriales que menos han presentado son Cundinamarca 13 demandas (95 derechos) y Atlántico con 28 (345 derechos).

No obstante lo anterior, si se hace una relación entre el número de solicitudes inscritas en el RTDAF y las demandas presentadas, las direcciones territoriales que mayor gestión han tenido son: Norte de Santander con el 100% de solicitudes inscritas llevadas a demanda; Valle del Cauca con el 97%, y Cauca con el 93%.

Las direcciones territoriales que menos solicitudes han llevado a demanda son: Magdalena con el 38% de las solicitudes inscritas; Cundinamarca 41% y Cesar con el 46%.

En este punto es pertinente señalar que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011 no estipularon un término taxativo para presentar la solicitud de restitución de tierras en sede judicial una vez esta haya sido inscrita en el RTDAF. Sin embargo, la presentación de las demandas por las direcciones territoriales no puede ser dilatada, pues esto perjudica la restitución material y jurídica de quien tenga derecho a ello.

Por último, no puede pasarse por alto mencionar el alcance de la directriz impartida por la UAEGRTD a través de la Circular DJR-001 de 2015<sup>6</sup>, dirigida a las direcciones territoriales respecto a los propietarios retornados, situación que altera directamente el número de solicitudes presentadas en sede judicial en relación a las registradas en el RTDAF.

Esta directriz dispone incluir en el RTDAF los predios de los solicitantes que son propietarios retornados, siempre y cuando se acredite la calidad de víctima, la forma de victimización y la temporalidad del desplazamiento forzado. Considera la UAEGRTD que no es necesario realizar el levantamiento topográfico, ya que en estos eventos se podrá validar la información cartográfica catastral para la definición del área de ingreso al registro.

Ahora bien, para tener acceso a las medidas complementarias, se ordena remitir el caso o los casos ya incluidos en el registro ante la UARIV, para que estos sean atendidos por el programa de retorno y reubicación. Por último, se ordena no ejercer la acción de restitución ante la jurisdicción de tierras.

Sin embargo, se debe aclarar que la directriz va dirigida a que las direcciones territoriales **no asuman la representación de las víctimas en estos casos**, situación que puede ir en contravía de lo indicado en el inciso 6 del artículo 81: *“Los titulares de la acción podrán solicitar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas que ejerza la acción en su nombre y a su favor”*.

Al margen de lo dicho, quizás el alcance de esta circular tiene un buen propósito, pues llevar un proceso de restitución de tierras a sede judicial cuando ya el propietario del predio ha retornado resultaría algo inútil y desgastante, al no haber mayor discusión sobre el derecho a la restitución y a la formalización de la propiedad. Sin embargo, queda la inquietud sobre el seguimiento que se debe hacer a la ejecución de las medidas complementarias que acompañan a la restitución, pues como bien se sabe, la Ley 1448 de 2011 otorgó dicha competencia a los jueces y magistrados especializados en Restitución de Tierras (en el artículo 102). Por tal razón preocupa que los solicitantes que sean propietarios retornados no cuenten con una instancia judicial que garantice el cumplimiento de estas medidas, que se convierten en el eje central de la reparación integral.

---

<sup>6</sup> Circular No DJR-001 de 2015, Directriz general frente a propietarios retornados.

### 1.3.3 Razones por las que no se presentan todas las solicitudes inscritas en el RTDAF

En estrecha relación con la tabla anterior, las razones que aducen las direcciones territoriales para no presentar las demandas en sede judicial son: en un 33% porque los solicitantes no desean ser representados por estas direcciones sino por particulares; en un 22% porque los predios se encuentran en zonas de área protegida y no se ha realizado la sustracción de los mismos; en un 22% por dificultades en las notificaciones de la inclusión en el RTDAF, y en un 17% por falta de personal para elaborar demanda y para realizar notificaciones.

### 1.3.4 Solicitudes presentadas por la UAEGRT y por particulares<sup>7</sup>



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

<sup>7</sup> La UAEGRTD ha celebrado dos convenios para la representación de los solicitantes en fase judicial: Convenio 1295 de 2015 con la **Comisión Colombiana de Juristas**, cuyo objeto es “Aunar esfuerzos y recursos técnicos, financieros, operativos y administrativos, entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, y LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, para representar judicialmente los casos donde confluyan procesos de gran complejidad social, jurídica, política y económica, con base en un litigio estratégico”; y, el Convenio 1671 del mismo año con la **Corporación Jurídica Yira Castro**, a efectos de “Aunar esfuerzos y recursos jurídicos, técnicos, financieros, operativos y administrativos, entre la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS Y LA CORPORACIÓN JURÍDICA YIRA CASTRO –CJYC–, en el desarrollo de las acciones que apoyen la ejecución de la política de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas (Ley 1448 de 2011), específicamente en las actuaciones que permiten impulsar los trámites judiciales de restitución de tierras y generar mecanismos de acompañamiento y monitoreo que fortalezcan la exigibilidad de los derechos de las víctimas del departamento del Magdalena”.

Una de las razones por las que las direcciones territoriales no presentan solicitudes en sede judicial es porque los solicitantes desean ser representados por particulares, eso llevó a indagar sobre el número de demandas presentadas en cada jurisdicción por particulares.

Los resultados muestran que en la jurisdicción de Medellín (solo Medellín) el 3.9% de solicitudes inscritas en el RTADF fueron presentadas por la Fundación Forjando Futuros y por la Comisión Colombiana de Juristas -CCJ-. En la jurisdicción de Valle (solo Nariño) el 7.9% de las solicitudes inscritas en el RTADF fueron presentadas por la CCJ. En la jurisdicción de Bogotá (Meta) el 2.8% de las solicitudes inscritas en el RTDF fueron presentadas por la CCJ y por la Organización Yira Castro y abogados particulares. En la jurisdicción de Cartagena (Sucre, Bolívar, Magdalena y Atlántico) el 22.8% fueron presentadas por la CCJ y Organización Yira Castro. En la jurisdicción de Cúcuta (Cúcuta) una solicitud ha sido presentada por un abogado particular.

En conclusión, de las 4.050 demandas presentadas en sede judicial, 765, han sido presentadas por la Comisión Colombiana de Juristas, Fundación Forjando Futuros y por la Organización Yira Castro.

## **1.4 Inadmisión de solicitudes y desistimientos**

### **1.4.1 Solicitudes inadmitidas**

Desde el año 2012 al 30 de abril de 2015, de las 4.058 demandas presentadas en sede judicial **468** han sido inadmitidas. Esto equivale al 12% de las demandas presentadas. A continuación se presentan las razones que manifiestan las direcciones territoriales por las que los juzgados especializados en Restitución de Tierras inadmiten las demandas.

Son 21 causales las que motivan la inadmisión de demandas de restitución de tierras. Es necesario aclarar que no todos los juzgados especializados en Restitución de Tierras hablan de inadmisión, pues la Ley 1448 de 2011 no emplea esta figura, algunos despachos optan por emitir un oficio solicitando la corrección, otros hablan de devolución para que se corrijan los errores advertidos en la demanda, otros hablan de inadmisión.

En ese sentido, las 21 causales se relacionan en 3 grupos, así:

GRUPO	CAUSALES
<b>Información relacionada con el predio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aclaración sobre la identificación del Predio 50%</li> <li>* Aclarar Informes de georreferenciación 28%</li> <li>* No aportar Certificado de Tradición y Libertad 28%</li> <li>* No aportar Folio de Matricula Inmobiliaria 17%</li> <li>* No aportar avalúo 17%</li> <li>* Cambio de naturaleza del predio 6%</li> </ul>
<b>Información sobre solicitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Error en los datos del solicitante y del núcleo familiar 11%</li> <li>*Aclarar parentesco entre los solicitantes 11%</li> <li>*No aportar Registros Civiles 17%</li> <li>*No vincular a todos los herederos. 6%</li> <li>*No aportar Certificado de Defunción 6%</li> <li>* No aportar pruebas de unión marital 6%</li> <li>* No se aclara el domicilio del solicitante 11%</li> </ul>
<b>Errores en los documentos que acompañan la demanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*No anexar copia de la resolución de inscripción del predio en el RTDAF 6%</li> <li>*No anexar constancia de inscripción en el RTDAF 6%</li> <li>*Inconsistencias en los informes de cartografía social 6%</li> <li>*Pretensiones mal formuladas 6%</li> <li>*Deficiencia en los fundamentos de hecho y derecho 22%</li> <li>*Errores en la constancia de inscripción en el RTDAF 6%</li> <li>*No se aporta poder de representación otorgado a la UAEGRTD 17%</li> <li>*Folios de Matricula Inmobiliaria sin inscripción de la medida 22%</li> </ul>

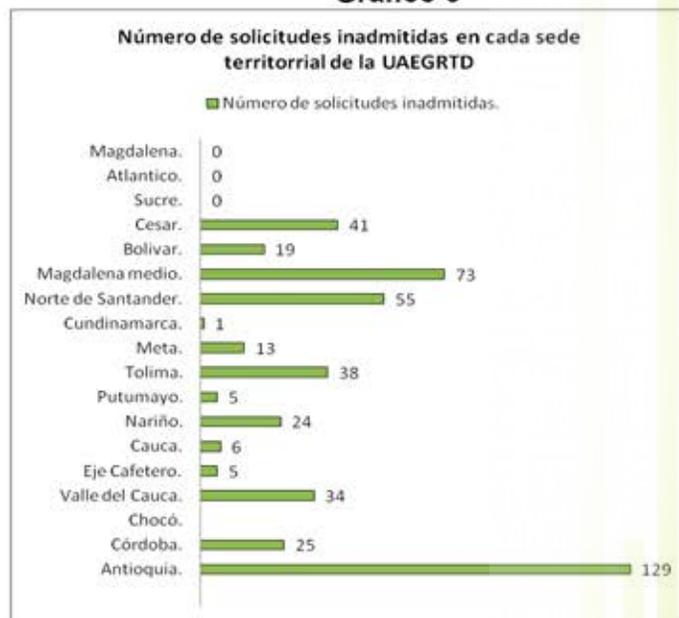
La tabla anterior permite identificar que pese a que en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011 se enlistan los requisitos que debe contener la solicitud, según las direcciones territoriales son otros los requisitos exigidos por los jueces al momento de admitir la demanda.

Las direcciones territoriales no desconocen que los documentos o material probatorio exigido por los jueces, en algunos casos tienen relación directa con los requisitos enlistados en el citado artículo, sin embargo, tales documentos podrían ser aportados y discutidos en el transcurso del proceso, pero no deberían convertirse en una limitante para admitir las demandas.

Sobre la indebida identificación de los predios, que es la principal causal que aducen las direcciones territoriales de la inadmisión de las demandas, se hará especial análisis en el acápite de la fase judicial.

#### 1.4.2 Solicitudes inadmitidas, subsanadas y presentadas nuevamente

**Grafico 6**



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAGRTD. 2015

Las demandas presentadas en Antioquia son las que más inadmisiones han tenido: 129 demandas, seguida de las presentadas en Magdalena Medio con 73 y Norte de Santander con 55 demandas.

En este punto es pertinente hacer una anotación: las direcciones territoriales de Antioquia, Magdalena Medio y Norte de Santander son de las que más demandas presentan en sede judicial, sin embargo, son las que más demandas inadmitidas tienen. Es de aclarar que en Magdalena Medio y Norte de Santander no hay significativa presentación de demandas por particulares, a diferencia de Antioquia.

**Tabla 4. Trámite de las solicitudes de restitución de tierras**

Demandas de restitución presentadas	Solicitudes inadmitidas	Solicitudes inadmitidas subsanadas	Solicitudes subsanadas admitidas	Solicitudes subsanadas no admitidas	Solicitudes que no se volvieron a presentar
<b>4.058</b>	<b>468 (12%)</b>	<b>425 (91%)</b>	<b>370</b>	<b>22</b>	<b>65</b>

Fuente. UAGRTD. 2015

La tabla anterior revela el comportamiento de lo que ha sido la inadmisión de demandas y la subsanación de las mismas. De lo anterior se advierte que a la fecha 468 solicitudes se inadmitieron y de estas, 425 se subsanaron por las direcciones territoriales; sin embargo, sólo se ha tenido decisión de fondo en cuanto a la inadmisión de la siguiente manera: 370 demandas admitidas y 22 no admitidas.

Esto significa que 65 demandas no han sido subsanadas y no se han presentado nuevamente, y 33 demandas se encuentran con decisión pendiente de los jueces especializados en restitución de tierras.

Ahora bien, es necesario señalar cuáles son las razones que tienen las direcciones territoriales para no volver a presentar las demandas. Sobre esto, se encontró que el 39% de las direcciones territoriales se encuentran corrigiendo el Informe Técnico Predial del predio solicitado en restitución; el 11% identificando el predio de mayor extensión e individualizando el que se pide en restitución, y el 6% tiene pendiente revocar la inclusión del predio en el RTDAF.

### 1.4.3 Desistimientos de la solicitud de restitución de tierras en la fase administrativa, principales razones



Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

En la fase administrativa, se han presentado 624 desistimientos. En Atlántico se han presentado 86, en Cundinamarca 79 y en Tolima 62, principalmente.

Una de las principales razones en que se fundamentan los desistimientos es por la falta de interés del solicitante en celebrar nuevas negociaciones sobre el predio. Siete de las 18 direcciones territoriales así lo manifestaron. Seis direcciones territoriales afirman que la existencia de negocios jurídicos hechos de manera voluntaria y con justo precio constituye una de las razones por las cuales los solicitantes desisten. En cinco territoriales se identificó que los solicitantes reconocen que no cumplen con los requisitos para serlo. En cinco direcciones territoriales los desistimientos se fundan en el desconocimiento del proceso de restitución de tierras. En cuatro territoriales manifestaron que los solicitantes desisten con el fin de no causar daño a las personas que ocupan el predio a quienes les vendieron. Por último, los desistimientos presentados en la Territorial del Magdalena están motivados en el temor al retorno.

Pese a estas justificaciones de los desistimientos, se formula un llamado a las direcciones territoriales para que se estudien a fondo los motivos que llevan a los solicitantes a desistir del estudio de la solicitud, pues llama la atención que algunos de ellos no deseen continuar con el proceso por el interés de celebrar nuevas negociaciones sobre el predio, o porque no desean hacer daño a las personas que habitan actualmente el predio, por no saber en qué consistía el proceso, y más grave aún, porque manifiesten temor al retorno.

Lo dicho, de alguna forma revela que después de cuatro años, aún existe desconocimiento de lo que es la medida de restitución de tierras y su alcance.

#### **1.4.4. Denuncias formuladas por las UAEGRTD por identificar presuntas falsas víctimas en la fase administrativa**

Las direcciones territoriales identificaron 178 presuntas falsas víctimas en la fase administrativa, aclarando que en ningún caso se materializó el registro de la solicitud en el RTDAF.

En Antioquia, la Dirección Territorial presentó 102 denuncias a la Fiscalía General de la Nación, relacionadas con personas que presentaron solicitudes de restitución de tierras en los municipios de Chigorodó y Turbo, que pretendieron obtener la inscripción en el RTDAF, alterando o simulando las condiciones requeridas para la

inscripción. La misma situación se presentó en la Dirección Territorial de Córdoba, que identificó 28 personas cometiendo las mismas irregularidades, motivo por el cual presentó ante la Fiscalía General de la Nación una denuncia que recoge las irregularidades cometidas por 28 personas. Esta situación también se repite en Magdalena Medio y Norte de Santander: entre estas dos direcciones se suman 21 denuncias ante la Fiscalía General de la Nación.

### 1.5. Resumen fase administrativa

Solicitudes de inscripción al RTDAF presentadas	Solicitudes de inscripción al RTDAF en áreas microfocalizadas	Solicitudes inscritas en el RTDAF	Solicitudes con demanda de restitución	Solicitudes falladas.
81.048	31.176	11.129	8.038 (4.058 demandas)	2.308

## 2. ANALISIS DE LA FASE JUDICIAL DEL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS 2011- 2015

### 2.1 Presentación de solicitudes<sup>8</sup>

Desde el año 2012 hasta el 30 de abril de 2015 se han presentado por las direcciones territoriales y por particulares **3.942** demandas de restitución de tierras.

Esta cifra difiere, claramente, de la información entregada por las direcciones territoriales, por cuanto estas manifestaron haber presentado en sede judicial 4.058 demandas, es decir, 116 demandas por encima de la cifra reportada por los juzgados. Por tal razón, se advierte la inconsistencia sobre este punto.



Fuente. Elaboración propia con base en información de los juzgados especializados en Restitución de Tierras

---

<sup>8</sup> Dado que la UAEGRTD cuenta con una estadística diferente a la del Consejo Superior de la Judicatura para medir su gestión, la primera habla de derechos que integran una solicitud, a la que se denomina como ID y, el segundo, habla de demandas, independiente al número de derechos que integran esa demanda, para este punto del informe se unificará estos dos conceptos, hablando de "demandas" tal como lo asume el Consejo Superior de la Judicatura.

Los juzgados que más demandas de restitución han recibido durante el período 2012 a 30 de abril de 2015 son: Juzgado Especializado en Restitución de Tierras en Nariño con 918 solicitudes; juzgados especializados en Restitución de Tierras en Antioquia, con 469 solicitudes, y los juzgados especializados en Restitución de Tierras en el Valle del Cauca, con 369 solicitudes.

Esto guarda relación, con lo reportado por las direcciones territoriales, en cuanto a que son las direcciones de Antioquia y Nariño algunas de las territoriales que más solicitudes de restitución de tierras han inscrito.

No obstante, existen diferencias notorias en la estadística de las direcciones territoriales y en la de los juzgados especializados en el siguiente sentido: la Dirección Territorial de Tolima informa haber presentado 277 demandas y los juzgados afirman haber recibido 301 demandas; la Territorial de Bolívar informa haber presentado 450 demandas, de estas, 29 presentadas por particulares, y los juzgados aseguran haber recibido 347 demandas.

Se concluye que la jurisdicción que más demandas ha recibido es la de Cali, con 1.596 demandas, seguida de las jurisdicciones de Cartagena con 917 demandas, Medellín con 561 demandas, Bogotá con 511 y Cucuta con 357 demandas.

**Gráfico 9**



Fuente. Elaboración propia con base en información de los juzgados especializados en Restitución de Tierras.

### 2.1.1 Inadmisión de solicitudes

Respecto a la inadmisión de demandas, se tiene que han sido inadmitidas 699, lo que representa el 17,7% de las presentadas.

Se pudo identificar que en la jurisdicción de Cúcuta, se ha presentado el mayor porcentaje de inadmisión de demandas, con 130 casos que significan el 34,6% del total del país. No deja de llamar la atención que la Dirección Territorial de Norte de Santander, respecto a las solicitudes inscritas en el RTDAF, es una de las que más demandas presenta en sede judicial, sin embargo, es a la Dirección que más demandas le inadmiten, la mayoría por no identificar plenamente los predios.

**Tabla 5. Inadmisión de demandas de restitución**

	Jurisdicción Cali	Jurisdicción Bogotá	Jurisdicción Cúcuta	Jurisdicción Medellín	Jurisdicción Cartagena	Total.
<b>Demandas recibidas.</b>	1596	511	357	561	917	3942
<b>Demandas inadmitidas.</b>	150	56	130	130	233	699
<b>% de inadmisión de las demandas.</b>	9,4%	11,0%	36,4%	23,2%	25,4%	17,7%

Fuente. Juzgados Especializados en Restitución de Tierras. 2015

**Tabla 6. Inadmisión de demandas por juzgados**

Demandas inadmitidas en juzgados especializados en restitución de tierras			
Jurisdicción Cali	4 Juzgados en el Valle del Cauca	58	150
	1 Juzgado en el Cauca	17	
	2 Juzgado en Nariño	64	
	1 Juzgado en Putumayo	11	
Jurisdicción Bogotá	1 Juzgados en Cundinamarca y Yopal	1	56
	2 Juzgado en Meta	18	
	2 Juzgado en Tolima	37	
Jurisdicción Cúcuta.	2 Juzgados en Norte de Santander	96	130
	2 Juzgados en Santander	34	
Jurisdicción Medellín	2 Juzgados en Córdoba	27	130
	6 Juzgados en Antioquia	103	
Jurisdicción Cartagena.	2 Juzgados en Bolívar	55	233
	4 Juzgados en Sucre	3	
	3 Juzgados en Cesar	171	
	2 Juzgados en Magdalena	4	
<b>TOTAL</b>		<b>699</b>	

Fuente. Juzgados Especializados en Restitución de Tierras 2015.

## 2.1.2 Solicitudes inadmitidas presentadas nuevamente por año y por jurisdicción

Resulta importante señalar y advertir que, el 48% de las demandas inadmitidas fueron presentadas nuevamente ante los despachos judiciales. Es decir, de las 699 demandas inadmitidas, 318 fueron presentadas nuevamente, de las cuales no se tiene aún pronunciamiento judicial.

**Tabla 7. Demandas inadmitidas presentadas nuevamente ante los juzgados especializados en Restitución de Tierras**

	Jurisdicción Cali	Jurisdicción Bogotá	Jurisdicción Cúcuta	Jurisdicción Medellín	Jurisdicción Cartagena	Total
Demandas inadmitidas	150	56	130	130	233	699
Demandas inadmitidas que se presentan de nuevo en los Juzgados	78	48	81	31	80	318
% Demandas inadmitidas presentadas nuevamente ante los Juzgados	52%	86%	62%	24%	34%	45%

Fuente. Juzgados Especializados en Restitución de Tierras. 2015

**Gráfico 10**



Fuente. Elaboración propia con base en información de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras

### 2.1.3 Causales de la inadmisión

Son 21 causales las que motivan a los juzgados especializados en Restitución de Tierras a inadmitir las demandas de restitución. En este punto se aclara que no todos los juzgados especializados en Restitución de Tierras hablan de inadmisión de demandas; algunos optan por emitir un oficio solicitando la corrección, otros hablan de devolución para que se corrijan los errores advertidos en la demanda, y otros sí hacen referencia a la inadmisión.

En ese sentido, las 21 causales se compilan en 3 grupos, así:

GRUPO	CAUSALES
<b>Información relacionada con el Predio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Aclaración sobre la identificación del Predio 54%</li> <li>* No aportar Certificado de Tradición y Libertad 28%</li> <li>* Error en el Folio de Matricula Inmobiliaria 2%</li> <li>* No aportar avalúo 10%</li> <li>*No se ha identificado o individualizado el predio de mayor extensión dentro del cual se encuentra el solicitado. 5%</li> </ul>
<b>Información sobre solicitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Error en los datos del solicitante. 22%</li> <li>*Falencia en la identificación del núcleo familiar. 15%</li> <li>*No se aportan documentos donde se acredite calidad de herederos. 5%</li> <li>* No aportar Registros Civiles 5%</li> <li>*No se indica el estado civil de los solicitantes. 2%</li> </ul>
<b>Errores en los documentos que acompañan la demanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*No anexar copia de la resolución de inscripción del predio en el RTDAF 5%</li> <li>*No anexar constancia de inscripción en el RTDAF 29%</li> <li>*Pretensiones mal formuladas 5%</li> <li>*Deficiencia en los fundamentos de hecho y derecho 20%</li> <li>*No se aporta poder de representación otorgado a la UAEGRTD 15%</li> <li>*No aportar la resolución de la UAEGRTD donde designa el apoderado del solicitante. 5%</li> <li>*El escrito de demanda carece de firma de quien la presenta. 2%</li> <li>*Error en los nombres de los apoderados de los solicitantes. 2%</li> <li>*Folios de Matricula Inmobiliaria sin inscripción de la medida. 2%</li> <li>*Indebida acumulación de solicitudes. 2%</li> <li>*Falta integrar el litis consorcio. 2%</li> </ul>

Teniendo en cuenta lo manifestado por los jueces especializados en Restitución de Tierras y las direcciones territoriales, son varias razones en las que coinciden estas dos instancias, frente a la inadmisión de las demandas.

Es la indebida identificación del predio la causal por la que más se inadmiten demandas. Cuatro años después de expedida la Ley 1448 de 2011, este sigue siendo el principal obstáculo para avanzar en la fase judicial. Uno de los mecanismos pensados para superar dicha falencia, fue la expedición y aplicación de la Circular Conjunta 01 de 2013, suscrita entre el IGAC y la UAEGRTD, para determinar consensos técnicos entre estas dos entidades, con miras a la identificación precisa de predios o áreas de terreno que serían solicitadas en procesos de restitución de tierras.

En esta circular se explica, con fundamento en la Ley 1448 de 2011 (artículo 76) y el Decreto 4829 (artículos 8 y 18), que la tarea de la UAEGRTD es determinar con precisión los predios que se incluirán en el RTDAF. El “determinar con precisión” significa técnicamente “individualizar un predio”. La individualización incluye la identificación física y la identificación documental de los predios o áreas de terreno reclamadas.

La ubicación física se logra a través de la ubicación político administrativa y la ubicación georreferenciada. La identificación documental se logra a través de la fuente institucional (IGAC, INCODER Y SNR) y la fuente documental formal y no formal de cada área de terreno o predio. En ese sentido, son varios aspectos los que se tienen en cuenta a la hora de individualizar un predio solicitado en restitución.

En este trámite de la individualización, la identificación documental que debe hacer la UAEGRTD es la que mayor dificultad presenta, atribuible a la desactualización del sistema registral, inexistencia de archivos históricos, en el caso del INCODER, y la desactualización del censo o inventario de la propiedad inmueble del Estado y de los particulares, en el caso del IGAC.

En razón a ello es que determinar con precisión los predios no es una tarea fácil ni sencilla. Además, si la identificación falla, se lleva con justa razón a que los jueces y magistrados de restitución de tierras soliciten pruebas para definirla, como se ha visto en un sinnúmero de procesos; así lo manifestaron el 54% de los juzgados. Con esto se concluye, claramente, que esta dificultad aún no ha sido superada.

Se advierte entonces, la necesidad de ajustar o encontrar soluciones alternativas que den aplicación a lo señalado en la citada circular.

Otras de las causales que lleva a la inadmisión de las demandas son las graves imprecisiones en los fundamentos de hecho y de derecho de las demandas, no

adjuntar la constancia de inscripción del predio en el RTDAF, no identificar claramente al solicitante, y no adjuntar el poder otorgado por los solicitantes a la UAEGRTD para la representación. Sobre esto último, no puede ser una justificación el hecho de desconocer el domicilio del solicitante para notificarle que la demanda será presentada y obtener el mencionado poder, pues ya se ha adelantado una etapa administrativa en la que el contacto con el reclamante es continuo y permanente.

Se sugiere a las direcciones territoriales tener mayor cuidado en estos aspectos. Cuatro años después de implementada la ley no pueden ser repetitivos y representativos errores como no adjuntar la constancia de inscripción del predio en el RTDAF o el poder otorgado a la UAEGRTD para la representación.

## 2.2 Admisión de demandas en los juzgados especializados en Restitución de Tierras

Desde el año 2012 al 30 de abril de 2015 han sido admitidas en sede judicial 3.045 demandas. Es en la jurisdicción de Cali en la que más procesos de restitución de tierras se ha avocado conocimiento. Es de resaltar que los dos juzgados de Nariño son los que más demandas han admitido, 551 (47%) demandas. Cabe mencionar que entre los cuatro juzgados del Valle del Cauca han admitido 311 demandas, en promedio 77 demandas por juzgado, cifra que no es comparable con la cantidad de procesos que reciben los juzgados de Nariño y Putumayo.

La jurisdicción que menos demandas ha admitido es la de Cúcuta, con 254 demandas.

**Tabla 8. Admisión de las demandas de restitución por parte de los juzgados especializados en Restitución de Tierras**

Demandas admitidas en juzgados especializados en Restitución de Tierras.			
Jurisdicción Cali	4 Juzgados en el Valle del Cauca	311	1169
	1 Juzgado en el Cauca	64	
	2 Juzgado en Nariño	551	
	1 Juzgado en Putumayo	243	
Jurisdicción Bogotá	1 Juzgados en Cundinamarca y Yopal	13	481
	2 Juzgado en Meta	173	
	2 Juzgado en Tolima	295	
	2 Juzgados en Norte de Santander	177	254

Jurisdicción Cúcuta	2 Juzgados en Santander	77	
Jurisdicción Medellín	2 Juzgados en Córdoba	89	449
	6 Juzgados en Antioquia	360	
Jurisdicción Cartagena	2 Juzgados en Bolívar	310	692
	4 Juzgados en Sucre	96	
	3 Juzgados en Cesar	189	
	2 Juzgados en Magdalena	97	
TOTAL			3045

Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

## 2.2.1 Demandas admitidas, falladas y remitidas a las salas especializadas en Restitución de Tierras

**Tabla 9. Remisión de las demandas admitidas por los juzgados a las salas especializadas**

Remisión de las demandas admitidas a los tribunales					
	Juzgados	Demandas admitidas	Demandas remitidas a tribunal	Demandas falladas por los juzgados	Demandas pendientes de decisión
Jurisdicción Cali	4 Juzgados en el Valle del Cauca	311	35	132	144
	1 Juzgado en el Cauca	64	11	21	32
	2 Juzgado en Nariño	551	2	250	299
	1 Juzgado en Putumayo	243	7	120	116
Jurisdicción Bogotá	1 Juzgados en Cundinamarca y Yopal	13	0	5	8
	2 Juzgado en Meta	173	64	26	83
	2 Juzgado en Tolima	295	30	185	80
Jurisdicción Cúcuta.	2 Juzgados en Norte de Santander	177	66	6	105
	2 Juzgados en Santander	77	29	9	39
Jurisdicción Medellín	2 Juzgados en Córdoba	89	37	32	20
	6 Juzgados en Antioquia	360	44	82	234
Jurisdicción Cartagena.	2 Juzgados en Bolívar	310	143	22	145
	4 Juzgados en Sucre	96	58	8	30
	3 Juzgados en Cesar	189	141	20	28
	2 Juzgados en Magdalena	97	23	54	20
TOTAL		3.045	690	972	1.383

Fuente. Elaboración propia con base en información de la UAEGRTD. 2015

**Gráfico 11**



Fuente. Elaboración propia con base en información de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras

Los 36 juzgados especializados en Restitución de Tierras han admitido 3.045 demandas, 972 fueron falladas y 690 fueron remitidas a las cinco salas especializadas en Restitución. La tabla y el gráfico anterior, permiten concluir, que:

- 1.383 demandas están pendientes de decisión de los juzgados especializados en Restitución de Tierras, ya sea de remitir el proceso a las salas especializadas o de emitir sentencia.
- Los ocho juzgados de la jurisdicción de Cali son los que menos demandas remiten a la Sala Especializada de Cali. Del total de demandas admitidas (1.169) ha remitido solo el 5%.
- Los juzgados de la jurisdicción de Cali son los que más sentencias han proferido, 523 demandas que corresponde al 53% del total de demandas falladas en el país, destacándose, los juzgados de Nariño con 250 fallos.
- Los cuatro juzgados especializados en Restitución de Tierras de Sincelejo han fallado ocho demandas y 58 han sido remitidas a la Sala Especializada de Cartagena. 30 demandas se encuentran con decisión pendiente, ya sea de remisión a la Sala Especializada o de sentencia.
- La jurisdicción con el menor número de demandas falladas son los juzgados de Santander y Norte de Santander, del total de demandas admitidas (254), solo el 6% se han fallado.
- Los 11 juzgados especializados en restitución de tierras de los departamentos de Sucre, Bolívar, Cesar y Magdalena son los que más

demandas han remitido a la Sala Especializada de Cartagena, 365 demandas, (53%) del total de demandas admitidas (692).

- Lo anterior llevó a que esa Sala Especializada remitiera a las salas de Cali, Cúcuta, Medellín y Bogotá 38, 20, 4 y 20 demandas, respectivamente, para descongestión.

## 2.2.2 Fallos de Restitución de Tierras emitidos por los Juzgados Especializados.

Tabla 10. Demandas falladas y tipo de órdenes

	Jurisdicción Cali	Jurisdicción Bogotá	Jurisdicción Cúcuta	Jurisdicción Medellín	Jurisdicción Cartagena	Total.
Demandas falladas por los juzgados especializados en Restitución de Tierras.	523	216	15	114	104	972
Fallos en los que se protege el derecho a la Restitución.	478	193	10	105	92	878
Fallos en los que se protege el derecho a la Restitución y se ordena la compensación	39	18	2	7	3	69
Fallos en los que no se protege el derecho a la Restitución	6	5	3	4	11	29

Fuente. Juzgados Especializados en Restitución de Tierras 2015.

Gráfico 12



Fuente. Elaboración propia con base en información de los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras

Como se detalló anteriormente, los 36 juzgados especializados en restitución de tierras han fallado 972 sentencias. En 878 fallos (90%), se ha protegido el derecho a la restitución; en 69 fallos (7%), los jueces han decidido optar por la compensación y en 29 fallos (3%), decidieron negar la restitución de tierras.

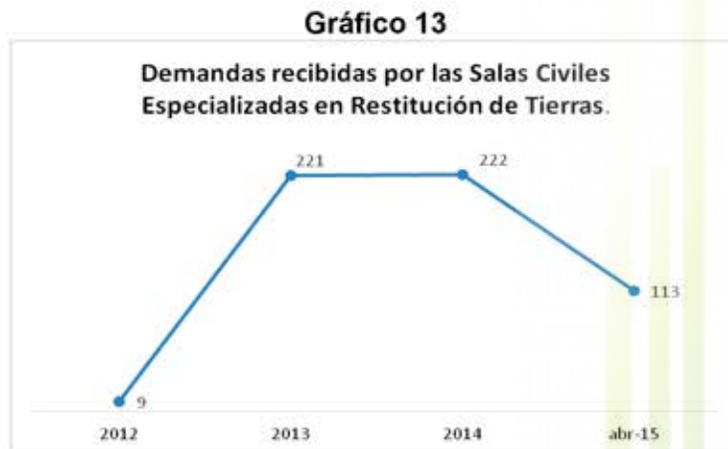
En relación con los fallos emitidos por cada jurisdicción, es la de Cartagena la que más ha protegido el derecho a la restitución de tierras con el 88% de los fallos. Por el contrario, la que menos ha protegido dicho derecho es la Jurisdicción de Cúcuta con el 20%, al tiempo que es allí donde más se han ordenado compensaciones con el 13% de los casos.

De otra parte, los 972 fallos que han ordenado restituir jurídica y materialmente representan **18.161 Has 5.916 mt<sup>2</sup>**. Se recuerda que a la fecha las solicitudes inscritas en el RTDAF representan **352.949 Has y 6.414 m<sup>2</sup>**.

### 2.3 El proceso en las salas especializadas en Restitución de Tierras.<sup>9</sup>

A corte 30 de abril de 2015, las salas civiles especializadas en Restitución de Tierras han recibido **565** demandas remitidas por los juzgados especializados, de las cuales 150 corresponden a la Sala de Cartagena, 119 a la Sala de Bogotá, 115 a la de Cúcuta, 87 a la de Medellín y 94 a la de Cali.

Durante el periodo 2013 - 2014 se mantuvo la constante en el número de demandas remitidas por los juzgados. En lo corrido del 2015 se han remitido 113 demandas, lo que significaría que al finalizar el año, si se mantiene la tendencia, las salas especializadas recibirían alrededor de 339 demandas.



Fuente. Elaboración propia con base en información de las Salas Especializadas en Restitución de Tierras 2015.

Por otra parte, las salas civiles especializadas en Restitución de Tierras han rechazado **79** demandas, que corresponden al 14% de las recibidas. La Sala que más rechazó demandas fue la de Cúcuta, por no evacuar la totalidad de las pruebas en los juzgados especializados, mientras que en la Sala Especializada de Bogotá no se han presentado rechazos.

---

<sup>9</sup> Los juzgados especializados en Restitución de Tierras informaron que 690 demandas fueron remitidas a las salas especializadas, sin embargo, las salas manifestaron haber recibido 565 demandas, es decir, 125 demandas menos que las reportadas por los juzgados. En ese sentido, los datos que se exponen a continuación toman como referencia el número informado por las Salas Especializadas.

De las 79 demandas rechazadas se remitieron nuevamente **46**, las cuales fueron admitidas en su totalidad.

Consecuente con lo anterior, las Salas han abocado conocimiento de 523 demandas. Sobre este punto se destaca que la Sala Especializada en Restitución de Tierras de Cartagena es la que más ha abocado conocimiento con 150 demandas, seguida de la Sala Especializada de Bogotá con 96.

**Gráfico 14**



Fuente. Elaboración propia con base en información de las Salas Especializadas en Restitución de Tierras

**Gráfico 15**



Fuente. Elaboración propia con base en información de las Salas Especializadas en Restitución de Tierras

A 30 de abril de 2015 las salas especializadas en Restitución de Tierras han fallado **184** demandas, discriminadas de la siguiente manera: Sala Especializada de Cali, 23 fallos; Sala Especializada de Bogotá, 44; Sala Especializada de Cúcuta, 52; Sala Especializada de Medellín, 38 y la Sala Especializada de Cartagena 27 fallos.

**Gráfico 16**



Fuente. Elaboración propia con base en información de las Salas Especializadas en Restitución de Tierras

En relación con lo dicho, el sentido de los fallos emitidos por las Salas Especializadas, es el siguiente:

- En 42 fallos las salas especializadas decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y compensar al opositor.
- En 123 fallos decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y no compensar al opositor.
- En 47 fallos decidieron ordenar la no restitución del predio a la víctima.

La Sala Especializada que más fallos profirió ordenando la compensación al opositor fue la Sala de Cartagena, en 25 sentencias. La Sala Especializada que más fallos profirió negando la restitución a la víctima fue la Sala Especializada de Bogotá, en 19 sentencias.

## 2.4. Resumen fase judicial

**Tabla 11. Resumen fase judicial del proceso de restitución de tierras**

Demandas presentadas ante los despachos judiciales especializados en Restitución de Tierras	Demandas admitidas	Demandas en trámite Juzgados y salas	Demandas falladas de Restitución de Tierras		Total de demandas falladas
			Juzgados	Tribunales	
3.942	3.045	1.722	972	184	1.159 fallos

Fuente. Juzgados y Salas Especializadas en Restitución de Tierras 2015.

## 2.5. Resumen del proceso de restitución de tierras periodo junio de 2011 - 30 de abril de 2015

**Tabla 12. Resumen proceso de restitución de tierras**

Solicitudes de inscripción al RTDAF recibidas por la UAEGRTD	Solicitudes de inscripción al RTDAF recibidas por la UAEGRTD en zonas microfocalizadas	Solicitudes inscritas en el RTDAF	Solicitudes inscritas en el RTDAF con demanda de Restitución	Demandas presentadas en sede judicial	Demandas falladas
81.048	31.176	11.129 <sup>10</sup>	8.038	UAEGRTD: 4.058	1.156
				Juzgados: 3.942	

<sup>10</sup> Esta cifra representa únicamente las solicitudes que tuvieron decisión positiva de inscripción en el RTDAF, no incluye las solicitudes que se encuentran en análisis previo, estudio formal, o con resolución negando la inscripción en el RTDAF.

### **3 OBSERVACIONES REALIZADAS POR LOS JUECES Y MAGISTRADOS ESPECIALIZADOS EN RESTITUCIÓN DE TIERRAS RESPECTO A LA FASE ADMINISTRATIVA**

La Ley 1448 de 2011 otorgó a los jueces y magistrados especializados en Restitución de Tierras la tarea de decidir sobre la protección del derecho a la restitución de tierras de los solicitantes. Por esta razón y valorando la responsabilidad endilgada a los mencionados funcionarios, se consideró importante indagar sobre las falencias que advierten de la fase administrativa del proceso de restitución de tierras, que conllevan a que los despachos judiciales ordenen, nuevamente, la solicitud y práctica de pruebas -trayendo como consecuencia el incumplimiento de los términos procesales para fallar-, obteniendo como resultado lo siguiente:

1. Pruebas para la identificación de los predios.
2. Pruebas para la identificación de los solicitantes y núcleo familiar.
3. Pruebas para la vinculación de terceras personas al proceso que puedan tener derechos sobre el predio.
4. Pruebas para acreditar el contexto de violencia y calidad de víctimas.
5. Pruebas por falencia en las notificaciones en la etapa administrativa.

De otro lado, los jueces y magistrados advierten la necesidad de que las direcciones territoriales fortalezcan sus equipos de trabajo para presentar demandas que detallen, en debida forma, aspectos relacionados con:

1. Construcción de contextos de violencia sólidos.
2. Condiciones reales de los segundos ocupantes
3. Estudio de títulos.
4. Actas de colindancias.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FORMULADAS POR LA PROCURADURÍA DELEGADA PARA ASUNTOS DE LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS

A partir de lo expuesto en este informe, esta Delegada considera pertinente hacer varias recomendaciones y presentar algunas conclusiones, así:

1. Durante el período junio 2011 a 30 de abril de 2015, la UAEGRTD ha decidido microfocalizar 343 zonas, atendiendo los criterios de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno. Durante el 2014 la microfocalización tuvo un estancamiento que se ha venido superando en el primer cuatrimestre del año 2015. No obstante, y más allá del avance que se exige por varios sectores en la microfocalización, el interés de este trámite debe estar encaminado, únicamente, a garantizar que el proceso de restitución de tierras al que accedan las víctimas, se lleve a cabo en zonas donde sea posible restituir jurídica y materialmente los predios y donde finalmente se podrá garantizar el goce efectivo de derechos, pues de nada servirá habilitar zonas para presentar solicitudes, generando expectativas entre la comunidad, para luego ser revocadas o suspendidas, como ha sido el caso de Putumayo.
2. La presentación de solicitudes año a año ha variado significativamente, mostrando decrecimiento en este punto. La meta mencionada en el CONPES 3712 es que la UAEGRTD recibiría y tramitaría alrededor de 360.000 solicitudes durante los 10 años de vigencia de la Ley 1448 de 2011. Sin embargo, han sido presentadas ante las direcciones territoriales 81.048 solicitudes en estos cuatro años.  
Esto lleva a formular varios interrogantes: ¿Aún hay desconocimiento del proceso de restitución de tierras? ¿Hay temor entre los posibles solicitantes de acceder al proceso por amenazas o nuevos hechos victimizantes? ¿Existe desinformación sobre el alcance de la medida de restitución de tierras? ¿Existe desconfianza frente a las instituciones involucradas en el proceso? ¿Lo que ha sido el proceso de restitución de tierras hasta el día de hoy no genera la suficiente credibilidad en la comunidad?
3. Al no contar con cifras oficiales sobre el abandono y despojo real de tierras en Colombia, medir la eficacia de la política pública de restitución de tierras se torna complejo. Al no existir tales cifras, no hay un criterio que permita determinar qué tan efectiva ha sido la política respecto a la restitución jurídica y material de los predios abandonados y despojados a causa del conflicto armado.

4. Es necesario y urgente que el Gobierno priorice la actualización del sistema catastral y registral, pues de esto depende que la formalización de la propiedad en Colombia sea una realidad. Ello también beneficiaría el proceso de restitución de tierras, pues en la fase administrativa se superarían las dificultades relacionadas con la identificación e individualización de los predios solicitados en restitución de tierras, y en la fase posfallo la restitución jurídica de los mismos.
5. Es indispensable que todas las direcciones territoriales cuenten con la información sobre la forma de victimización, para estructurar los estudios formales que terminarán con la resolución de inclusión en el RTDAF y, posteriormente, con la demanda en sede judicial.
6. La Circular DJR-001 de 2015, dirigida a las direcciones territoriales, dispone incluir en el RTDAF los predios de los solicitantes que son propietarios retornados. Esta directriz, en suma, ordena a las direcciones territoriales **no asumir la representación de las víctimas en estos casos**. Se considera que el alcance de esta directriz, debe convertirse en un punto obligatorio de la posible reforma a la Ley 1448 de 2011, pues de lo contrario, negar la representación de los solicitantes que sean propietarios retornados con base en esta circular, generaría confusión en los solicitantes y en las entidades que están llamadas a cumplir las medidas complementarias a la restitución de tierras, principalmente, la UARIV, en los términos que señala el artículo 66 de Ley 1448 de 2011.  
Queda una pregunta por resolver: el seguimiento posfallo que realizan los jueces no solo a la restitución jurídica y material de los predios sino también a las medidas complementarias, para estos casos, ¿por qué entidad sería asumida, sabiendo que la Ley 1448 de 2011 otorgó dicha competencia en los despachos judiciales?
7. En la fase administrativa se han presentado 624 desistimientos. Preocupa que los solicitantes no deseen continuar con el proceso debido a la falta de información sobre las implicaciones y el alcance de la medida de restitución de tierras o por el temor al retorno. Esto lleva a recomendar a las UAEGRTD, mejorar la metodología usada para socializar el proceso entre la comunidad y a hacer un estudio detallado y riguroso de las razones que pueden motivar estos desistimientos. Se ha tenido conocimiento de casos de solicitantes que afirman haber sido inducidos a presentar reclamaciones ante las direcciones territoriales, a pesar de tener dudas sobre el derecho que les asiste.

8. Se reconoce a las Direcciones Territoriales, el hecho de poner en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, los 178 casos de presuntas falsas víctimas que han pretendido obtener el registro de predios en el RTDAF, pues esto genera confianza en el trabajo juicioso y minucioso que debe hacer la UAEGRTD respecto a las personas que presentan las solicitudes.
9. Se encontró una clara imprecisión sobre la información reportada por las direcciones territoriales y los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras en cuanto a las demandas presentadas en sede judicial. Las direcciones territoriales manifiestan haber presentado en sede judicial 4.058 demandas. Los Juzgados Especializados dicen haber recibido 3.942 demandas, es decir, 116 demandas menos. Por tal razón, se advierte la inconsistencia sobre este punto.
10. Son 21 causales las que motivaron a los Juzgados Especializados en Restitución de Tierras a inadmitir las demandas de restitución. Estas causales están ligadas a: información sobre el predio, información sobre los solicitantes y en errores en los documentos que acompañan la demanda. Tanto la UAEGRTD como los Juzgados Especializados coinciden en que, la causal que da lugar al mayor número de demandas inadmitidas es la indebida identificación del predio. Por tal razón, se insta a las entidades involucradas en el trámite de individualización e identificación de los predios, a buscar alternativas efectivas que permitan superar este obstáculo.
11. Desde el año 2012 al 30 de abril de 2015 han sido presentadas en sede judicial 3.942, de estas, 3.045 han sido admitidas. A partir de la solicitud allegada a los despachos, de las pruebas que acompañan la demanda, y de las pruebas practicadas, han concluido en el 97% de los casos, que el solicitante sí es titular del derecho a la restitución de tierras.  
Los 36 juzgados especializados en restitución de tierras han fallado 972 sentencias. En 878 fallos (90%), se ha protegido el derecho a la restitución; en 69 fallos (7%), los jueces han decidido proteger el derecho a la restitución pero optar por la compensación; y en 29 fallos (3%), decidieron negar la restitución de tierras.
12. Desde el año 2012 al 30 de abril de 2015 las salas civiles especializadas en Restitución de Tierras han recibido 565 demandas, han abocado conocimiento de 523 y han fallado 184. En 42 fallos, las salas especializadas decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y compensar al opositor; en 123

fallos decidieron ordenar la restitución del predio a la víctima y no compensar al opositor, y en 47 fallos las salas especializadas decidieron ordenar la no restitución del predio a la víctima. Esto muestra que las salas especializadas en Restitución de Tierras, en 163 sentencias, reconocieron el derecho a la restitución de los solicitantes.

13. A 30 de abril de 2015, tanto en los juzgados especializados en Restitución de Tierras como en las salas especializadas se encuentran pendientes de fallo 1.722 demandas. Es importante recalcar las observaciones realizadas por la jurisdicción de tierras respecto a las deficiencias de las demandas presentadas por la UAEGRTD o por particulares, que llevan nuevamente a solicitar y practicar pruebas por los despachos judiciales, de asuntos que deberían estar plenamente detallados, argumentados y soportados con la demanda.
14. Las 1.156 demandas proferidas por los juzgados y salas especializadas en Restitución de Tierras han ordenado restituir, a la fecha, 35.540 Has aproximadamente, según la información aportada por los despachos. Este número corresponde, únicamente, a los predios restituidos bajo la Ley 1448 de 2011, ya que por Decretos Étnicos, en un único fallo de restitución de derechos territoriales, se han restituido 50.000 hectáreas a favor del grupo indígena Embera Katío, en Bagadó, Chocó.