



UNIDAD  
DE RESTITUCIÓN  
DE TIERRAS



# CARTILLA PREGUNTAS FRECUENTES

---

## DIRECCIÓN JURÍDICA



El campo  
es de todos

Minagricultura

**Andrés Castro Forero**

Director General Unidad de Restitución de Tierras

**Marcela Morales Calderón**

Subdirectora Unidad de Restitución de Tierras

**Mónica Rodríguez Benavides**

Directora Jurídica Unidad de Restitución de Tierras

**Jorge Bermúdez Díaz**

Coordinador de Registro y Procesos Judiciales

**Christian Julián Borrero Avellaneda**

**Laura Paola González Iriarte**

**Andrés Felipe Ocampo Martínez**

Equipo Jurídico

**Zayda Quevedo Mogollón**

Diseño y diagramación

**Unidad de Restitución de Tierras - URT**

Avenida Calle 26 # 85B - 09

Teléfono: +57 (1) 377 0300

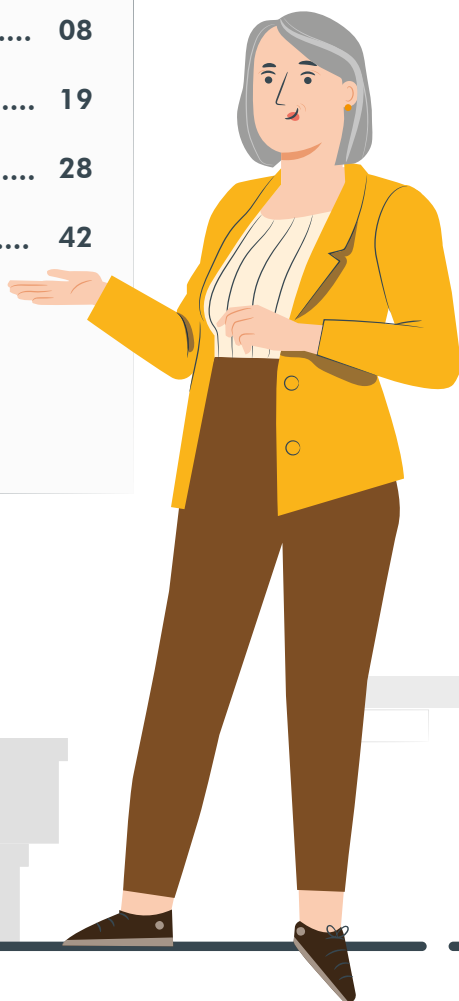
**[www.restituciondetierras.gov.co](http://www.restituciondetierras.gov.co)**

Bogotá D.C. Colombia

**CARTILLA  
PREGUNTAS FRECUENTES**  
DIRECCIÓN JURÍDICA

# ÍNDICE

<b>SIGLAS.....</b>	<b>05</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>06</b>
<b>CUESTIONES GENERALES.....</b>	<b>08</b>
<b>ETAPA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>19</b>
<b>ETAPA JUDICIAL.....</b>	<b>28</b>
<b>SOBRE LA GESTIÓN.....</b>	<b>42</b>



# SIGLAS



## FMI

Folio de Matrícula Inmobiliaria

## UAEGRTD

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

## RTDAF

Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

## RUPTA

Registro Único de Predios y Territorios Abandonados



## INTRODUCCIÓN

La Dirección Jurídica de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (UAEGRTD), durante más de nueve años de implementación de la política pública de restitución, ha construido una importante experiencia en torno al proceso que busca devolverle la tierra a los campesinos y comunidades étnicas que fueron víctimas de la violencia. Lo anterior ha permitido dar respuesta a múltiples retos frente a la aplicación de las distintas instituciones jurídicas que rigen este proceso, por medio de la

expedición de circulares, consultas y conceptos que incluyen los lineamientos que permiten solucionar diferentes situaciones jurídicas con una sólida justificación y fundamentación normativa, doctrinal y jurisprudencial.

De esta manera, se han identificado los temas que las direcciones territoriales y las distintas dependencias de la entidad han consultado en reiteradas oportunidades, ejercicio a partir del cual se seleccionaron las temáticas que se consideran más relevantes. Todo esto tiene como fin resolver inquietudes, teniendo en cuenta los cambios normativos, el precedente jurisprudencial y el desarrollo doctrinal que constantemente se encuentran en proceso de actualización, debido al dinamismo que caracteriza a una política de Estado de esta naturaleza.

En la presente cartilla, los temas se abordarán por grupos temáticos, así: cuestiones generales, etapa administrativa, etapa judicial y sobre la gestión. Todas las temáticas se desarrollarán a manera de interrogante con su respectiva respuesta y servirán de guía y orientación para los colaboradores de la UAEGRTD, especialmente aquellos que hacen parte del área jurídica, en cada una de las direcciones territoriales de la entidad.

# CUESTIONES GENERALES

## CAPÍTULO 1

Bajo este título se desarrollan interrogantes y respuestas sobre asuntos transversales al proceso de restitución de tierras, relacionados con elementos sustanciales de este; el primero de ellos es la titularidad y legitimación del derecho a la restitución y el alcance de esta última frente a los hijos de crianza; seguidamente se revisará lo concerniente a los actores de la victimización, el denominado nexo causal y la acumulación de solicitudes, tanto en la etapa administrativa como judicial.

8

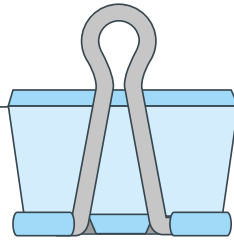


---

### ¿QUIÉNES SON TITULARES DEL DERECHO A LA RESTITUCIÓN Y QUIÉNES ESTÁN LEGITIMADOS PARA EJERCER LA ACCIÓN CON EL FIN DE MATERIALIZARLA?

La titularidad y la legitimación son conceptos de distinta naturaleza y alcance. **Titularidad** es la relación de pertenencia entre una persona y un derecho sustancial (derecho a la titularidad de la tierra); y **legitimación** es, en cambio, la condición que se adjudica a quien tiene el derecho de acción o contradicción para presentarse en el proceso; esta no se identifica con la titularidad del derecho sustancial que es el objeto procesal, sino con la posibilidad de acudir en su reivindicación.

Para efectos del proceso restitutivo, el titular es quien tiene el derecho a la restitución de tierras y el legitimado es quien tiene la facultad de reclamar ese derecho, en función del derecho de acción.

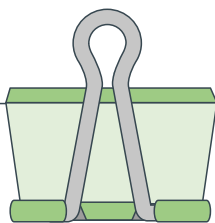


## TITULARES DEL DERECHO

**Son titulares del derecho a la restitución de tierras, quienes reúnen las condiciones del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011, es decir:**

- Quienes fueran propietarios, poseedores o explotadores de bienes baldíos adjudicables.
- Quienes hayan sido víctimas de despojo o quienes debieron abandonar sus tierras debido al conflicto armado interno.
- Quienes fueron víctimas de abandono y despojo y los hechos hayan ocurrido con posterioridad al primero de enero de 1991 y durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011.





## LEGITIMADOS

**Están legitimados para ejercer la acción de restitución de tierras las personas que cumplen las condiciones del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011, es decir:**

- Quienes sean titulares del derecho, por cumplir los requisitos establecidos en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.
- El o la cónyuge, el compañero o la compañera permanente del titular, al momento de los hechos victimizantes.
- Los sucesores de las personas indicadas anteriormente, si fallecieron o se encuentran desaparecidas.

2

### **¿EL HIJO DE CRIANZA PUEDE ACCEDER A LA RESTITUCIÓN EN IGUALDAD DE CONDICIONES QUE UN HIJO BIOLÓGICO O ADOPTIVO, SEGÚN EL ARTÍCULO 81 DE LA LEY 1448 DE 2011?**

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado afirman, en unanimidad, que los derechos de los hijos de crianza, los biológicos y los adoptivos son igualitarios. Teniendo en cuenta lo anterior, es posible concluir que los hijos

de crianza se encuentran igualmente legitimados para acceder al proceso restitutivo, en los términos del artículo 81 de la Ley 1448 de 2011, **siempre que se acredite dicha condición.**<sup>1</sup>

Entre otros pronunciamientos que sustentan esta postura, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1033 de 2002 señaló: *“Una interpretación de los artículos 5 y 42 de la Carta Política permite afirmar que la igualdad que propugna la Carta entre las uniones familiares surgidas de vínculos naturales y la conformada por vínculos jurídicos, abarca no solo al núcleo familiar como tal, sino también a cada uno de los miembros que lo componen (...)”*.



1. Sobre este tema pueden consultarse las siguientes sentencias: T-606 de 2013, C-577 de 2011, T-403 de 2011 y T-074 de 2016 de la Corte Constitucional; Sentencia del 2 de septiembre de 2009, radicado 17997, del Consejo de Estado; y la Sentencia 14680 del 23 de octubre de 2015, radicado 2015-00361-02, de la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con lo establecido  
en la Ley 1448 de 2011:

3

### ¿QUIÉNES PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS DE LOS HECHOS VICTIMIZANTES OCURRIDOS DURANTE EL CONFLICTO ARMADO PARA ACCEDER A LA RESTITUCIÓN?

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y la jurisprudencia, la calidad de víctima se adquiere independientemente del actor, sujeto o grupo armado, en tal sentido, pueden identificarse como sujetos activos de los hechos victimizantes, cualquiera de los actores del conflicto armado interno. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, no incluye dentro del concepto de víctimas del conflicto armado interno a quienes hayan sufrido daños por actos de delincuencia común.



La Corte Constitucional, en la Sentencia C-253A de 2012, sostuvo que por delincuencia común deben entenderse aquellas conductas que no estén incluidas en los elementos definitorios del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, en tal sentido precisó que para delimitar el alcance de este concepto debe acudirse a la definición de “*conflicto*

*armado interno”; finalmente, en la mencionada providencia se indicó que: “(...) los daños originados en las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos cometidas por actores armados con estructura militar o dominio territorial, como consecuencia de acciones que guarden una relación cercana y suficiente con el desarrollo del conflicto armado, podrán ser invocados por sus víctimas, en los términos de la Ley 1448 de 2011, para los fines en ella previstos, previa la demostración respectiva.”*

## 4

### ¿QUÉ SE ENTIENDE POR NEXO CAUSAL?

Se entiende por nexo causal, la relación de causa – efecto entre el conflicto armado interno que ocasionó o tuvo como consecuencia los hechos de despojo o abandono. Si esta relación causal no se evidencia no es posible efectuar la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF), según lo establece el numeral 4 del artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016.

Sobre el particular, la Dirección Jurídica de Restitución en concepto del 11 de octubre de 2019, sostuvo que: *“Cuando se demuestra que los reclamantes se desplazaron por motivos ajenos al conflicto armado, celebraron negocios jurídicos con posterioridad a su retorno, o fueron demandados o notificados de actos administrativos que tomaron decisiones respecto de sus bienes antes de los hechos victimizantes, es posible dar aplicación a la causal contenida en el numeral 4 del artículo 2.15.1.3.5. del Decreto 1071 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 440 de 2016, siempre y cuando se recauden pruebas que resulten suficientes para desvirtuar las presunciones legales de despojo contenidas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011”.*



5

## ¿CUÁNDO ES POSIBLE ACUMULAR SOLICITUDES EN EL PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, TANTO EN LA ETAPA ADMINISTRATIVA, COMO EN LA JUDICIAL?

La acumulación procesal procederá así:



15

**En cualquier momento de la actuación administrativa, conforme a lo dispuesto en el inciso 3.º del artículo 76 de la Ley 1448 de 2011; y en el numeral 9.º del artículo 2.15.1.4.1. del Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016:**

• Cuando las solicitudes recaigan sobre el mismo predio, por abandonos o despojos múltiples.

• Cuando las solicitudes recaigan sobre inmuebles colindantes o ubicados en la misma vecindad<sup>2</sup>.

2. Se recomienda examinar el Concepto 061 de 2019 de la Dirección Jurídica de la Unidad de Restitución de Tierras, donde se realiza una interpretación de las normas indicadas anteriormente, teniendo en cuenta el artículo 3.º de la Ley 1437 de 2011.



**Conforme al inciso 3.º del artículo 76 y el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, al realizar la presentación de la solicitud:**

● Cuando las solicitudes recaigan sobre el mismo predio, por abandonos o despojos múltiples.

---

● Cuando los predios estén ubicados en la misma vecindad.

---

● Cuando los predios estén ubicados en la misma vecindad y compartan el tiempo y la causa del desplazamiento.

**Después de haber presentado la solicitud de restitución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011:**

● Cuando existan otros procesos donde se discutan los derechos sobre el inmueble.

---

● Cuando se reclamen inmuebles colindantes o ubicados en la misma vecindad.

## 6

**¿ES JURÍDICAMENTE POSIBLE ACUMULAR SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN QUE SE ENCUENTRAN EN ETAPA ADMINISTRATIVA CON AQUELLAS QUE YA SURTEN SU ETAPA JUDICIAL?**

Según lo dispuesto por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia STC-4293 del 3 de abril de 2019, no es posible acumular solicitudes que están siendo tramitadas en la etapa administrativa con aquellas que ya se encuentran en la etapa judicial, porque la inscripción en el RTDAF es un requisito de procedibilidad para instaurar la acción judicial ante el juez de restitución, decisión administrativa que debe ser adoptada por la Unidad de Restitución de Tierras.



Por lo anterior, la Unidad de Restitución de Tierras deberá remitir a los despachos judiciales solo aquellas solicitudes que hayan culminado el trámite de inscripción en el RTDAF con la correspondiente inclusión.



## 7

**¿ES POSIBLE ACUMULAR SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN EN EL RTDAF QUE SE TRAMITAN POR LA RUTA INDIVIDUAL, CON LAS SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN QUE SE ADELANTAN POR LA RUTA ÉTNICA?**

El legislador previó la posibilidad de agrupación o acumulación de procesos de distinta naturaleza siempre que en ellos se discutan los derechos sobre el mismo predio, o cuando los inmuebles se encuentren ubicados en la misma vecindad o sean colindantes, aplicándose en ambos casos lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011.

Este asunto fue objeto de estudio en la Sentencia STC-4293 del 3 de abril de 2019, donde la Corte Suprema de Justicia precisó que el proceso de restitución de derechos territoriales que se encuentra reglado por los decretos leyes 4633 y 4635 de 2011, igualmente contempla la figura de la acumulación con fundamento en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, teniendo en cuenta que las disposiciones aplicables a uno u otro proceso son transversales.

Para este efecto, es importante tener en cuenta que las solicitudes individuales deben finalizar el trámite administrativo y de esta manera agotar el requisito de procedibilidad exigido por la norma.



# ETAPA ADMINISTRATIVA

## CAPÍTULO 2

**8**

### **¿QUÉ ACCIONES DEBE ADELANTAR LA UAEGRTD ANTES DE INICIAR EL ESTUDIO DE SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN EN EL RTDAF?**

Para iniciar el estudio de solicitudes de inscripción, la UAEGRTD debe definir el área geográfica donde hará la implementación del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) atendiendo a las condiciones de seguridad, densidad histórica de despojo y condiciones para el retorno. Este trámite se denomina microfocalización y se adopta mediante un acto administrativo expedido por el Director Territorial, a partir del cual es viable la implementación de los procesos de restitución en el área delimitada.

La UAEGRTD no podrá iniciar el estudio de las solicitudes de restitución de los predios que están ubicados en zonas no microfocalizadas; ni continuar con las actuaciones respecto de las solicitudes que se encuentran fuera del área microfocalizada, así se haya advertido esta circunstancia de manera sobreviniente al inicio. En este último evento, se debe proceder a la revocatoria del acto de inicio de estudio formal.

En el caso de las solicitudes de restitución de derechos territoriales de las comunidades étnicas, no aplica en estricto sentido el término de microfocalización, sino el de focalización de casos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 145 del Decreto Ley 4633 de 2011 y 115 del Decreto Ley 4635 de 2011, la cual se llevará a cabo atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad, afectación y de seguridad.

---



## ¿QUÉ DEBE HACER LA UAEGRTD PARA INICIAR LA ETAPA ADMINISTRATIVA DE LAS SOLICITUDES DE PREDIOS QUE ESTÁN UBICADOS EN ZONAS NO MICROFOCALIZADAS?


De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-679 de 2015, la UAEGRTD debe adelantar todas las actuaciones que estén a su alcance para la microfocalización, entre ellas, la evaluación y revisión periódica de las condiciones de seguridad, retorno y densidad del despojo, con el fin de identificar si han variado desde la última valoración, propendiendo siempre por salvaguardar la integridad de las víctimas; así mismo, la entidad debe informar al solicitante sobre la gestión que realice.

En tal sentido, la Corte Constitucional indicó que: “(...) *la decisión de no microfocalizar debe ser evaluada periódicamente*

*(...) toda vez que (...) las condiciones de seguridad y despojo histórico pueden variar periódicamente, lo que justifica que la administración evalúe las solicitudes de la víctima con frecuencia”.*

**10**

### EN EL TRÁMITE DE INSCRIPCIÓN EN EL RTDAF & CORRESPONDE A LA UAEGRTD CALIFICAR LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREDIOS SOLICITADOS EN RESTITUCIÓN?



El estudio de los casos de inscripción en el RTDAF debe orientarse únicamente a una aproximación a la naturaleza jurídica probable del inmueble (baldío o privada), con el fin de determinar la relación de tenencia que ostenta el solicitante (propietario, poseedor o explotador de baldíos) respecto del predio que está reclamando.

La definición de la naturaleza jurídica de un área determinada es competencia de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y se realiza a través de los procedimientos agrarios previstos en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 902 de 2017.

11

## ¿DEBE LA UAEGRTD ANALIZAR LOS NEGOCIOS JURÍDICOS CELEBRADOS RESPECTO DE PREDIOS PRESUMIBLEMENTE BALDÍOS, PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DE LAS PRESUNCIONES DE DESPOJO SOBRE ESTOS BIENES?



La transferencia entre particulares del derecho real de dominio sobre tierras baldías es jurídicamente imposible, porque es el Estado quien ostenta la titularidad sobre aquellas y es el único que puede adjudicar un título de dominio.

Sin embargo, pueden presentarse situaciones en las que se hayan celebrado negocios jurídicos sobre terrenos presuntamente baldíos, con el fin de transferir o prometer la transferencia de la ocupación de estos.

Por tal razón, es necesario que la UAEGRTD analice los negocios para aplicar las presunciones establecidas en el artículo 77 de la Ley 1448 de 2011, e identificar los elementos que contribuyan con la construcción de un análisis integral de cada caso.

# 12

## ¿CÓMO ESTÁ PREVISTA LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE INSCRIPCIÓN EN EL RTDAF?

En el trámite administrativo, la intervención de terceros se concreta en la posibilidad de aportar pruebas en relación con el derecho que ostentan sobre el predio solicitado en restitución.

Cuando se presente dicha intervención, la UAEGRTD deberá pronunciarse a partir de pruebas aportadas y el profesional responsable del caso deberá ponerlas en conocimiento del juez a través de la demanda, según el artículo 76 de la Ley 1448 de 2011.



13

## ¿ES POSIBLE DESISTIR DE LAS SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN QUE SE ENCUENTRAN EN FASE ADMINISTRATIVA?



De conformidad con el artículo 2 de la Ley 1437 de 2011, según el cual las disposiciones de dicho código serán aplicables en los procedimientos administrativos reglados por leyes especiales en lo no previsto en dichas normas, es viable aplicar el desistimiento

en el trámite administrativo de inscripción en el RTDAF, como quiera que la Ley 1448 de 2011, ni sus decretos reglamentarios regularon la figura para este.

En consecuencia, el desistimiento operará en dos supuestos: i) de forma expresa, por la manifestación de la voluntad del solicitante o, ii) de manera tácita, por inactividad u omisión de las cargas que son responsabilidad del reclamante, situaciones que facultan a la entidad a terminar el proceso oficiosamente, previa revisión y estudio de la situación fáctica de cada caso en particular.

Al respecto, la Dirección Jurídica se pronunció el 18 de enero de 2018, en el concepto denominado: *“Aspectos fundamentales para el oportuno y efectivo trámite de desistimientos tácitos y expresos dentro de los procedimientos administrativos misionales que adelanta la Unidad de Restitución de Tierras”*, en el cual se fijaron parámetros de actuación para la aplicación de esta figura, así:

Cuando el desistimiento sea expreso, el profesional jurídico designado para la atención del caso debe evaluar la manifestación de voluntad libre y exenta de vicios del solicitante, realizar un ejercicio de ponderación entre la autonomía y la libertad individual, frente al interés general, para tal efecto, adelantará las actuaciones que a continuación se describen:



Indagar sobre las causas que motivaron la manifestación de desistimiento del solicitante, lo cual analizará teniendo en cuenta el soporte documental de su declaración.



Validar las razones del solicitante e identificar el sustento probatorio con el fin de determinar su grado de voluntariedad.





La valoración debe hacerse conforme a las máximas de la experiencia y las reglas de la sana crítica, que permitan tener certeza de que no hay vicios del consentimiento y que la persona tiene capacidad para realizar la manifestación de desistimiento.

---



Si las pruebas que respaldan la manifestación de desistimiento no se obtienen bajo el principio de intermediación, deberán llevarse a cabo diligencias adicionales. En primer lugar, se citará al solicitante para que acuda a la UAEGRTD. De no ser posible por esta vía se intentará obtener la información a través de la Personería Municipal y si, en definitiva, no se lograra dicho contacto, los profesionales social y jurídico procederán a recabar la información vía telefónica.

---

Por otra parte, para que pueda darse aplicación al desistimiento tácito, es necesario que el profesional a cargo del caso despliegue las actuaciones tendientes a llamar, exhortar o requerir al solicitante para que entregue la información esencial para el inicio o continuación del trámite administrativo. En el respectivo orden, se deben realizar las siguientes actuaciones:



Tres intentos de contacto telefónico en días y franjas horarias diferentes. De cada llamada, sea que se logre contacto o no, se dejará la respectiva constancia en el expediente. En caso de que se pueda establecer una comunicación con el solicitante se realizará el requerimiento de información pertinente y se le advertirá sobre la consecuencia del desistimiento de no contar con su respuesta.



Cuando no sea posible el contacto telefónico, se realizará un requerimiento escrito, donde se indicará que el solicitante puede acudir a la sede de la UAEGRTD para completar la información solicitada o remitirla vía correo electrónico. En cualquier caso, se hará constar que la comunicación se dio, para iniciar el conteo del término del desistimiento. En el evento en que no se logre una comunicación efectiva con el solicitante, se efectuará una publicación en la página electrónica de la UAEGRTD.

Finalmente, cabe anotar que la declaración de desistimiento no impide que posteriormente pueda ubicarse al solicitante o que éste mismo pueda comparecer ante la UAEGRTD para presentar su solicitud de restitución de tierras.

# ETAPA JUDICIAL

## CAPÍTULO 3

**14**

### ¿CÓMO ESTÁ PREVISTA LA INTERVENCIÓN DE TERCEROS EN EL TRÁMITE JUDICIAL DE RESTITUCIÓN?

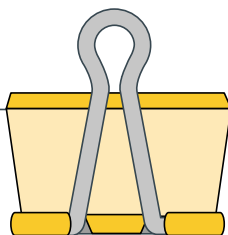
Al trámite judicial de restitución de tierras, pueden comparecer: quienes figuren como titulares inscritos de derechos en el certificado de tradición y libertad de la matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble; quienes tengan derechos legítimos relacionados con el predio; los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio; así como las personas que se consideren afectadas por la suspensión de los procesos declarativos, sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, con excepción de los procesos de expropiación.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 88 estableció que los opositores pueden comparecer al proceso mediante un escrito de oposición acompañado por los documentos que pretendan hacer valer como prueba y que deben ser presentados ante el juez, dentro de los 15 días posteriores a la radicación de la demanda.

Particularmente, en la Sentencia C-330 de 2016 de la Corte Constitucional, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley 1448 de 2011, se recordó que pueden distinguirse tres tipos de oposiciones: *“(i) aquellas que persiguen demostrar la calidad de víctima de despojo en relación con el mismo predio objeto del trámite de restitución de tierras (supuesto regulado por el artículo 78 de la misma Ley); (ii) las destinadas a tachar la condición de víctima del solicitante y (iii) las que pretenden demostrar la existencia de una relación jurídica o material sobre el predio objeto del trámite, generada por una conducta de buena fe exenta de culpa”*.

En la misma sentencia se señaló que los segundos ocupantes son quienes, por diversas razones *“(...) ejercen su derecho a la vivienda en los predios que fueron abandonados o despojados en el marco del conflicto armado interno”*.

Posteriormente, la misma Corte Constitucional en el Auto 373 de 2016, de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, diferenció con mayor claridad al opositor y al segundo ocupante al señalar que: *“La diferencia fundamental entre ambas categorías, radica, así, en que el opositor reivindica la titularidad del bien objeto de restitución y lo disputa con el solicitante durante el proceso; la categoría del segundo ocupante, por su parte, denota la situación fáctica y jurídica de quien habita o deriva del bien objeto de la litis, sus medios de subsistencia.”*



## 15 ¿QUIÉN ES UN SEGUNDO OCUPANTE?

Conforme a lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2016<sup>3</sup>, se entiende por segundo ocupante a la persona natural vulnerable que ejerció o ejerce una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación, con un predio objeto de restitución en el que habita o del cual deriva sus medios de subsistencia.

Tal condición únicamente podrá ser reconocida por el operador judicial y, como elemento esencial, requiere que se verifique la ausencia de nexos directos o indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono.

Para ello, el juez deberá analizar la situación en cada caso, a partir de un estándar probatorio y de buena fe exenta de culpa diferencial, brindando una respuesta de fondo frente a su situación particular, con el fin de que la UAEGRTD pueda realizar posteriormente las gestiones pertinentes a que haya lugar para dar cumplimiento efectivo a dichos fallos, según las sentencias C-330 y T-315 de 2016.



3. En este sentido se pronuncian igualmente las sentencias T-315 de 2016, T-367 de 2016 y T-646 de 2017.

## 16

**¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE UN SEGUNDO OCUPANTE Y EL OPOSITOR EN UN PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS?**

Como se ha establecido en los interrogantes anteriores, la distinción entre opositores y segundos ocupantes ha sido abordada desde la jurisprudencia, permitiendo establecer una definición aproximada de estas dos categorías de sujetos que intervienen en el proceso judicial de restitución, a partir de la identificación del interés procesal de cada uno de ellos y del estándar de buena fe bajo el cual debe ser examinada la conducta desarrollada, al establecer un vínculo jurídico y/o material con el predio objeto de restitución.

Del desarrollo jurisprudencial sobre el particular, especialmente de la Sentencia C-330 de 2016 y el Auto 373 de 2016, proferidos por la Corte Constitucional, pueden destacarse como los aspectos más relevantes de distinción, los siguientes:



CRITERIO	OPOSITOR	SEGUNDO OCUPANTE
<b>Concepto</b>	<p>Categoría procesal que cobija a quien se vincula al trámite judicial de restitución con intereses contrapuestos a los de la víctima y disputa la tenencia del inmueble.</p>	<p>Sujeto vulnerable que con ocasión a la sentencia de restitución encontraría afectado su derecho a la vivienda y al mínimo vital, motivo por el cual debe ser tenido en cuenta en el marco de los trámites de restitución.</p>
<b>Actuación procesal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Demostrar la calidad de víctima de despojo en relación con el mismo predio objeto del trámite de restitución de tierras.</li> <li>• Tachar la condición de víctima del solicitante.</li> <li>• Demostrar que no existió despojo o abandono o que el reclamante no tiene ningún vínculo jurídico con el predio.</li> <li>• Demostrar la existencia de una relación jurídica o material sobre el predio objeto del trámite, generada por una conducta de buena fe exenta de culpa.</li> </ul>	<p> Demostrar la existencia de una relación jurídica o material sobre el predio objeto del trámite, generada por una conducta de buena fe exenta de culpa diferencial<sup>4</sup>.</p>

4. La aplicación diferencial del estándar de buena fe exenta de culpa fue abordada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-330 de 2016.



<p><b>Medidas que pueden ser ordenadas en favor del sujeto por parte del operador judicial</b></p>	<p>Compensación.</p>	<p>Medidas de atención.</p>
<p><b>Carga de la prueba</b></p>	<p>Le corresponde al opositor acreditar el supuesto de hecho, según las normas establecidas dentro de la jurisdicción ordinaria.</p>	<p>Debe ser asumida por el juez teniendo en cuenta el principio de igualdad, prevalencia del derecho sustancial y la dirección judicial del proceso.</p>
<p><b>Estándar de buena fe exigido para el reconocimiento de medidas</b></p>	<p>Buena fe exenta de culpa al momento de establecer una relación jurídica o material con el predio objeto de restitución.</p>	<p>Buena fe exenta de culpa diferencial al momento de establecer una relación jurídica o material con el predio objeto de restitución. Se configura cuando se cumplen estas condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La persona habita en el predio o deriva de este su mínimo vital.</li> <li>• La persona enfrenta condiciones de vulnerabilidad en el acceso a la tierra.</li> <li>• La persona no tiene relación directa o indirecta con el despojo.</li> </ul>

17

## ¿QUÉ TIPO DE MEDIDAS PUEDE BRINDAR LA UAEGRTD QUE BENEFICIEN A LOS SEGUNDOS OCUPANTES?

En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte Constitucional reconoció un vacío normativo en torno a las medidas que pueden otorgarse a los segundos ocupantes y expresó que: *“(...) deben ser parte de una política comprensiva, adecuada y suficiente, discutida en el foro democrático representativo y, posteriormente, desarrollada por los órganos gubernamentales, siempre, con base en los principios constitucionales, la jurisprudencia constitucional relevante y los estándares que otorgan los principios 17.1 a 17.4 de los principios Pinheiro”*.

Así mismo, la Corte estimó que corresponde a los jueces de tierras estudiar la aplicación del estándar de buena fe exenta de culpa de manera diferencial, *“(...) tomando en consideración el conjunto de principios constitucionales que pueden hallarse en tensión, entre los que se cuentan los derechos de las víctimas y la obligación de revelar las distintas estrategias del despojo,*



*en el marco del derecho civil y agrario; el principio de igualdad material; la equidad en la distribución, acceso y uso de la tierra; el derecho a la vivienda digna, el debido proceso, el trabajo y el mínimo vital de quienes concurren al trámite.”*

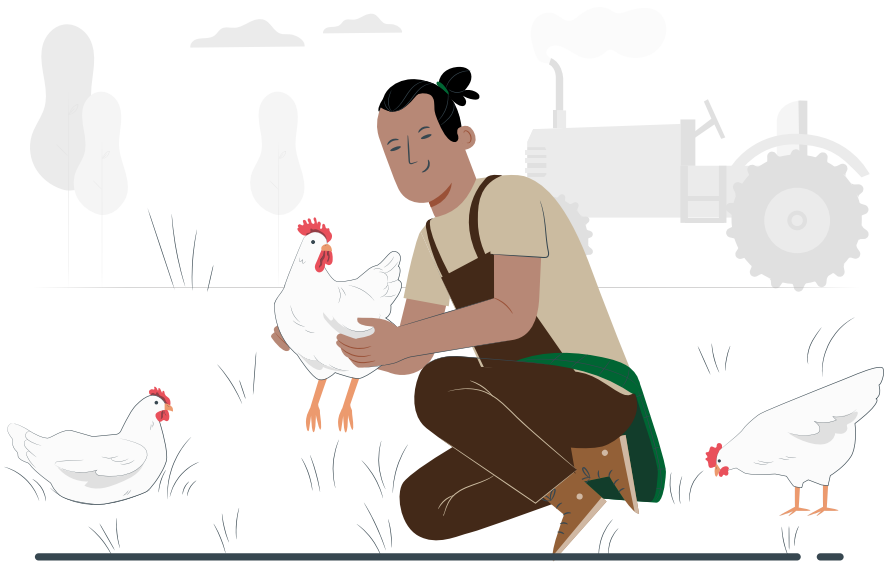
Conforme a lo anterior, dentro de las medidas de atención para los segundos ocupantes, previa orden judicial, se encuentran: brindar acceso a tierras, a proyectos productivos, gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda y traslado del caso para la formalización de la propiedad rural y compensación, atendiendo a los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la política de restitución de tierras.

18

### **¿CUÁLES SON LOS BIENES QUE LA UAEGRTD PUEDE DESTINAR PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS ÓRDENES Y LAS MEDIDAS DICTADAS PARA BENEFICIAR A LAS VÍCTIMAS Y A LOS SEGUNDOS OCUPANTES?**

Para el cumplimiento de las órdenes judiciales y de las medidas de atención en favor de las víctimas y de los segundos ocupantes, la Unidad de Restitución de Tierras cuenta con un inventario de los bienes que ingresan al Fondo de la entidad, a través de diferentes mecanismos y que podrán ser

destinados para esta finalidad teniendo en cuenta la viabilidad ambiental, económica, reparadora y jurídica que permita satisfacer las necesidades de cada caso en particular, según los procedimientos internos que existan para ese momento.



## SEGUNDOS OCUPANTES

Para el caso de los segundos ocupantes, no podrán utilizarse los bienes provenientes de la Sociedad de Activos Especiales, dada la destinación específica que define el artículo 2.14.17.11 del Decreto 1071 de 2015.

19

## ¿ES JURÍDICAMENTE VIABLE OTORGAR MEDIDAS COMPLEMENTARIAS CUANDO EN EL FALLO DE RESTITUCIÓN NO SE ORDENARON?

De acuerdo con lo establecido en el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, solo las autoridades judiciales están legalmente facultadas para resolver de fondo, a través de una providencia judicial, la procedencia de medidas complementarias como la implementación de proyectos productivos, entre otros. En ese sentido, si la sentencia no ordena de manera explícita medidas complementarias, la UAEGRTD no podrá implementarlas.

20

## ¿ES POSIBLE DESISTIR DE LAS SOLICITUDES DE RESTITUCIÓN QUE SE ENCUENTRAN EN FASE JUDICIAL?

La Corte Constitucional en la Sentencia T-244 de 2016, parafraseando a la Corte Suprema de Justicia, expresó: “(...) *el carácter supletivo del procedimiento civil no es absoluto, por considerar que no en todos los casos se puede realizar una interpretación analógica de normas general a ordenamientos que regulan materias excepcionales, debido a que se incluirían supuestos de hecho que por alguna razón no han sido previstos o regulados por la normativa excepcional. En este sentido, esa Corporación concluyó que la interpretación analógica debe fundamentarse (...) en la identidad de razón jurídica para dar el mismo tratamiento a situaciones semejantes*”.

En tal sentido, concluyó la citada providencia que no puede hacerse una interpretación analógica de la figura del desistimiento consagrada en la norma procesal ordinaria al proceso de restitución, debido al carácter excepcional y de interés público que caracteriza a este último.

Por consiguiente, los profesionales jurídicos designados por la UAEGRTD para la representación de las víctimas deben en su gestión atender de manera estricta los lineamientos dictados por la Corte Constitucional y, en consecuencia, no interponer ante los despachos judiciales solicitudes encaminadas a desistir las pretensiones de la demanda de restitución.

**21**

### **¿ES POSIBLE APLICAR LA FIGURA DE LA CONCILIACIÓN EN MATERIA DE RESTITUCIÓN?**



En relación con la figura de la conciliación en materia de restitución, el artículo 94 de la Ley 1448 de 2011 señala que no es admisible. Esto se justifica, de acuerdo con el examen de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional a dicha norma, en la Sentencia C-404 de 2016, en que el deber de las autoridades de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Constitución

como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, no obliga al Congreso a admitir la conciliación judicial o extra judicial en los procesos de restitución de tierras; entre otros aspectos, porque la posibilidad de conciliar no hace parte de las garantías constitucionales que configuran el derecho al debido proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso en el que el operador judicial convoque a la víctima con fines de conciliación, el profesional jurídico que tenga a cargo su representación deberá, a través de las instancias procesales correspondientes, expresarle al juez que conforme a la ley y la jurisprudencia de la Corte Constitucional no procede la conciliación.

40

22

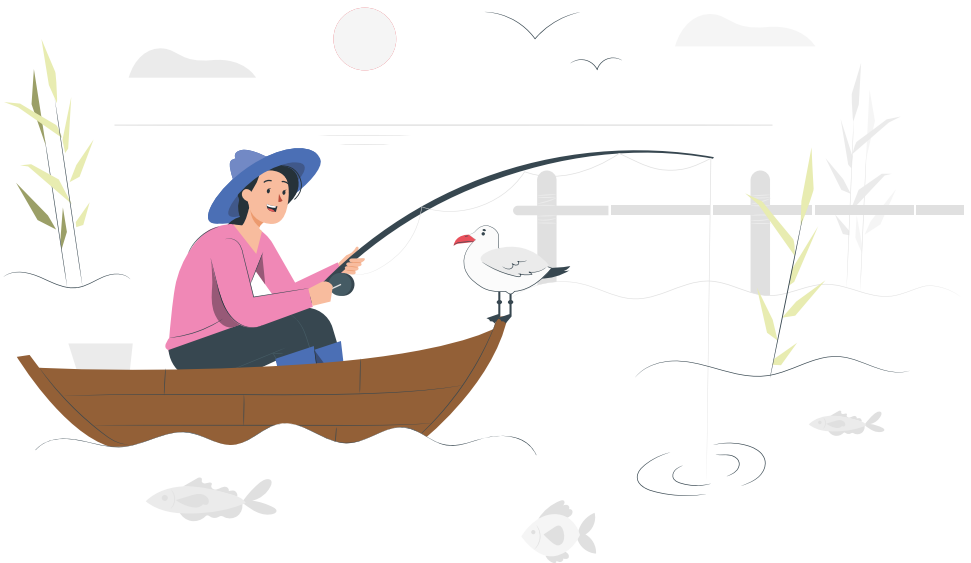
---

## ¿ES VIABLE SUSPENDER UN PROCESO DE RESTITUCIÓN CON FUNDAMENTO EN LA PREJUDICIALIDAD, CUANDO EXISTE UN PROCESO PENAL INTERPUESTO POR LOS OPOSITORES CONTRA LOS SOLICITANTES?

La regulación del trámite de restitución de tierras no hace referencia a la figura de la prejudicialidad. En torno a ello se precisa, en términos de la Corte Constitucional en la Sentencia T-666 de 2015, que: *“(...) la acción de restitución de tierras constituye un mecanismo previsto por el legislador para dar cumplimiento a los lineamientos fijados por esta Corporación*

*en relación con la protección de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y despojo. Se trata de una acción real y autónoma, que garantiza la participación de las distintas personas interesadas, con el fin de que se llegue a la verdad de los hechos del despojo en un lapso breve, que impide que su duración se extienda indefinidamente en detrimento de los derechos de las víctimas del despojo.”*

En ese orden de ideas, en caso de que el operador judicial de restitución invoque prejudicialidad, el profesional a cargo de la representación de la víctima deberá, a través de las instancias procesales respectivas, argumentar la improcedencia de la figura conforme a lo descrito en el párrafo anterior.





# S O B R E L A G E S T I Ó N

## C A P Í T U L O 4

**23**

### **¿CÓMO SE DEBE PROCEDER PARA ANALIZAR LOS CASOS EN LOS QUE EXISTE LA SOBREPOSICIÓN CON ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL O PROYECTOS MINERO ENERGÉTICOS O DE INFRAESTRUCTURA?**

Con el fin de garantizar que la restitución y las medidas complementarias a esta reparen adecuadamente a las víctimas, materialicen su vocación transformadora y sean sostenibles en el tiempo, en los casos en que se advierta que el predio solicitado en restitución se sobrepone con áreas de protección ambiental o proyectos minero energéticos o de infraestructura, deben analizarse los posibles impactos o la incidencia que la superposición podrían representar para el caso concreto, teniendo en cuenta el lugar en que se ubique el predio dentro del proyecto o área específica y la relación jurídica que tuviera el solicitante con la propiedad.

Esta información debe consignarse en el acto que resuelve la solicitud y así mismo en la demanda, para que sea tomada en cuenta por el operador judicial.

Además  
del estudio jurídico

24

## ¿QUÉ COMPONENTES TÉCNICOS INVOLUCRA LA DECISIÓN SOBRE LA INSCRIPCIÓN DE UN PREDIO EN EL RTDAF?

La inscripción de un predio en el RTDAF supone que se verifiquen los requisitos incluidos en el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011 y que se recabe toda la información necesaria para la restitución.

Tratándose de información de distinta naturaleza, su recopilación y estudio se estructura desde diversas disciplinas; así, se requiere de la participación del equipo técnico de la Unidad que orienta la Dirección Catastral y Análisis Territorial, en relación con la georreferenciación e individualización de los predios solicitados en inscripción, las restricciones del orden ambiental y legal; y su caracterización en el marco del ordenamiento territorial y ambiental.

En el mismo orden, es necesaria la intervención de la Dirección Social para apoyar el análisis de contexto de las zonas focalizadas, la recolección de información comunitaria con carácter probatorio con el fin de determinar

los derechos y las afectaciones en materia de abandono y despojo de tierras, e igualmente, para identificar los lugares de ubicación actual de las víctimas.

**25**

## ¿QUIÉN ES UN PROPIETARIO RETORNADO Y QUÉ TRATAMIENTO DEBE DARLE LA UAEGRTD?

Un propietario retornado es aquella persona víctima del conflicto armado, que ostenta el derecho de dominio sobre el bien inmueble cuya restitución solicita y que ha regresado al predio. Frente a esto, la UAEGRTD debe adelantar el trámite de inscripción en el RTDAF.

Lo anterior, entendiendo que estas personas tendrían derecho a la restitución, que es una medida autónoma e independiente del retorno efectivo y que, como parte de la reparación integral no se agota con el retorno al predio, sino que debe incluir medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales deben ser formuladas en ejercicio del derecho de acción ante el juez especializado en restitución de tierras.

Teniendo en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-166 de 2017, la UAEGRTD debe asumir la representación judicial de las personas inscritas en el RTDAF

que así lo soliciten. Esto, teniendo en cuenta que la expresión “podrá” contenida en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011 y declarada exequible en la citada sentencia, es una habilitación a la entidad para llevar a cabo dicho ejercicio y no una facultad discrecional para escoger a qué víctimas representar.

Para el beneficio de los propietarios retornados, según el caso concreto y el análisis técnico, pueden formularse pretensiones relacionadas con la implementación de proyectos productivos, alivio de pasivos, medidas de atención en materia de salud, educación y las demás que sean necesarias.

**26**

**¿CUÁL ES EL TRÁMITE QUE DEBE DÁRSELE A LAS SOLICITUDES PRESENTADAS CON POSTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL DECRETO 1167 DE 2018, BAJO LOS SUPUESTOS DEL CASO FORTUITO Y LA FUERZA MAYOR?**

El Decreto 1167 de 2018 estableció que debían presentarse las solicitudes de inscripción en el RTDAF en un término de 3 meses, contados a partir de la publicación del acto de microfocalización y para las zonas ya microfocalizadas, contados a partir de la expedición de dicho decreto. Así mismo señaló la norma que, ante situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, el término se contaría desde el momento de la cesación de los hechos que impidieron presentar la solicitud.

Frente al decreto citado, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera del Consejo de Estado, resolvió mediante el pronunciamiento del 28 de noviembre de 2019, la suspensión provisional del Decreto 1167 del 11 de julio de 2018, como medida cautelar, por lo cual dicha norma no resulta aplicable en la actualidad, hasta tanto se resuelva sobre la legalidad del acto.

En consecuencia, es procedente realizar el estudio de las solicitudes presentadas por fuera de los términos que estipula el decreto en mención, con el fin de verificar los requisitos del artículo 75 en la Ley 1448 de 2011, para lo cual debe aplicarse el procedimiento especial previsto en el Decreto 1071 de 2015, modificado por el Decreto 440 de 2016.



27

**¿CUÁLES SON LAS DIFERENCIAS ENTRE EL REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE (RTDAF) Y EL REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS (RUPTA)?**

CRITERIOS	REGISTRO ÚNICO DE PREDIOS Y TERRITORIOS ABANDONADOS (RUPTA)	REGISTRO DE TIERRAS DESPOJADAS Y ABANDONADAS FORZOSAMENTE (RTDAF)
<b>Objeto</b>	<p>Salvaguardar jurídicamente los derechos sobre la tierra de las personas víctimas del conflicto armado.</p> <p>Prevenir transacciones ilegales sobre predios abandonados por las personas víctimas de desplazamiento.</p>	<p>Garantizar el acceso a las medidas especiales de reparación integral a las víctimas beneficiarias del mismo, conforme a lo establecido en la Ley 1448 de 2011.</p>
<b>Requisitos</b>	<p>Relación jurídica de propiedad, posesión u ocupación con el predio cuya protección se pretende.</p> <p>Condición de desplazado o riesgo de desplazamiento en la persona solicitante.</p> <p>Presentación de la solicitud dentro de los dos años siguientes a la ocurrencia del hecho.</p>	<p>Relación jurídica de propiedad, posesión o explotación con el predio cuya protección se pretende.</p> <p>Condición de víctima de despojo o abandono con ocasión del conflicto armado interno.</p> <p>Hechos ocurridos con posterioridad al primero de enero de 1991 y durante la vigencia de la Ley 1448 de 2011.</p>

<p><b>Medidas de protección con alcance registral</b></p>	<p>Sí, se profieren al resolver la solicitud de manera positiva y deben registrarse en el Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI).</p> <p>Las medidas serán publicitarias, si quien las solicita tiene la calidad de poseedor u ocupante del predio objeto de protección.</p> <p>Si se trata de un propietario, la medida de protección tendrá efecto cautelar e impide el registro de actos posteriores en el FMI.</p>	<p>Sí, se profieren de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Al iniciar el estudio formal de la solicitud, se ordena la anotación del inicio del trámite en el FMI.</li> <li>•Al resolver la solicitud de inscripción, se ordena la cancelación en el FMI de la medida de publicidad sobre el inicio formal y si la decisión es positiva, ordena igualmente la anotación del ingreso del predio al RTDAF.</li> </ul> <p>Las dos medidas tienen carácter preventivo y publicitario. No sustraen el bien del comercio.</p>
<p><b>Autoridad encargada</b></p>	<p>Inicialmente correspondía al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por disposición del Decreto 2365 de 2015 se transfirió a la UAEGRTD.</p>	<p>UAEGRTD, por disposición de la Ley 1448 de 2011.</p>

**28**

**¿CUÁLES SON LOS DEBERES DE LOS PROFESIONALES JURÍDICOS DE LA UAEGRTD COMO REPRESENTANTES DE LAS VÍCTIMAS?**

En atención a lo preceptuado en el artículo 82 de la Ley 1448 de 2011, la UAEGRTD tiene el deber de ejercer la representación judicial a petición del solicitante, previa inscripción en el RTDAF.

Para el desarrollo de la etapa judicial, la UAEGRTD debe designar a un representante, quien además de los deberes que señala el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007, especialmente los descritos en los numerales 1, 2, 6, 7 y 9, se encargará de elaborar y presentar la demanda ante el juez, atender todos los requerimientos y diligencias judiciales, hacer seguimiento al trámite procesal e impulsarlo para que se profiera la sentencia en la cual se restituya el predio que es objeto de la solicitud, dando cumplimiento a la Ley 1448 de 2011 y a los decretos reglamentarios. Entre otras actividades, el representante judicial de las víctimas observará los siguientes deberes:

Atender el proceso de principio a fin, salvo que se realice un cambio en la designación.

---

Gestionar la comparecencia de los solicitantes cuando su presencia sea requerida con el objeto de adelantar diligencias judiciales, orientándoles sobre esta.

---

Realizar la vigilancia y el seguimiento del proceso, especialmente cuando participen opositores, en aras de ejercer una defensa técnica más exhaustiva.

---

Interponer recursos y, en general, promover las actuaciones en la defensa de los intereses del solicitante.



En el momento en el que se profiera la sentencia, verificar que las órdenes emitidas estén acordes con las particularidades del caso.

---

Socializar la sentencia.

---

Vigilar el curso del proceso cuando no se acceda a la restitución y se surta el grado jurisdiccional de consulta.

---

Hacer seguimiento al trámite de los avalúos que se decreten con el fin de poder controvertirlos.

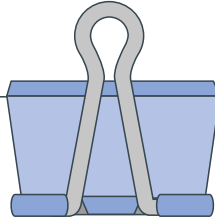
---

Revisar las órdenes que profieran los jueces para la atención de segundos ocupantes, con el fin de determinar si cumplen los parámetros jurisprudenciales de reconocimiento y determinación de la medida.

---

Gestionar internamente la atención a las decisiones que se adopten en materia de segundos ocupantes.





# REPRESENTACIÓN JUDICIAL

**Para la representación judicial, recuerde que:**

- Debe contar con una resolución que lo designe como representante del solicitante.

---
- Debe garantizar la debida notificación a quienes tengan interés en el predio, blindando el procedimiento frente a futuras nulidades.

---
- Cuando se le releve de la representación judicial de un solicitante, esta decisión solo producirá efectos cuando el juez reconozca la personería del nuevo apoderado.

---
- En el trámite judicial de restitución no son admisibles las conciliaciones, la demanda de reconvención, la intervención excluyente o coadyuvante, ni los incidentes por hechos que configuren excepciones previas.

---
- Proferida la sentencia, debe realizar el seguimiento al cumplimiento de esta.



**UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS**